

Das Recht der Stadtgemeinde Luzern 1798–1832

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der

UNIVERSITÄT ZÜRICH

zur Erlangung der Würde
eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von
PATRICK LÖTSCHER
von Luzern und Littau (LU)

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. Ulrich Häfelin

ADAG Administration & Druck AG

Zürich 1981



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Das Recht der Stadtgemeinde Luzern 1798–1832

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der
UNIVERSITÄT ZÜRICH

zur Erlangung der Würde
eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von
PATRICK LÖTSCHER
von Luzern und Littau (LU)

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. Ulrich Häfelin

ADAG Administration & Druck AG

Zürich 1981

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 18. Februar 1981

Der Dekan:

Prof. Dr. Gerold Hauser



VORWORT

Ziel und Inhalt dieser Arbeit werden in der Einleitung umrissen; hier ist der Ort, meine Dankespflichten zu erfüllen.

Meinen Eltern danke ich dafür, dass sie mir das Studium ermöglichten.

Meinem Referenten Prof. Dr. Ulrich Häfelin danke ich für die völlige Freiheit, die er mir bei Wahl und Bearbeitung des Themas belies, sowie für die heraus sorgfältige Durchsicht des Manuskripts.

Besonderen Dank schulde ich dem Luzerner Stadtarchivar Edgar Rüesch und einem Mitarbeiter Josef Wili, die mir einen idealen Arbeitsplatz im Stadtarchiv Luzern zur Verfügung stellten und Wesentliches zum Gelingen dieser Schrift beigetragen haben, einerseits durch viele nützliche Hinweise, andererseits indem sie mir den Zugang zu den umfangreichen Archivalien vertrauensvoll erleichterten.

Luzern, im März 1981

Patrick Lötscher

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	VII
Quellenverzeichnis	VIII
Literaturverzeichnis	XI
Einleitung	1
1. Kapitel: Gemeinde und Gemeinderecht - Begriffsbestimmung . . .	3
Etymologie 3 ; "Gemeinde" in der älteren deutschen Rechtssprache 3 ; soziologischer 4 und juristischer, besonders positivrechtlicher Gemeindebegriff 5 ; Bedeutung der Gemeindefreiheit 10 ; "Gemeinderecht" einst und jetzt 12.	
2. Kapitel: Die Stadt Luzern am Ende des Ancien Régime . . .	13
A. Ueberblick	
Der luzernische Stadtstaat, die Landschaft 13 ; Verfassung der Stadt in der älteren Zeit 15 ; Gemeinde, Kleiner Rat, Rät und Hundert 16 ; schwindende politische Rechte der Stadteinwohner 17 ; Regimentsfähigkeit, Patriziat 17 ; bleibende wirtschaftliche Vorteile der Stadtbürger 17 , Erschwerung des Bürgerrechtserwerbes 18.	
B. Organisation	19
"Gemeinde", Rät und Hundert 19 ; Dominieren des Kleinen Rates, Gerichte 20 ; Gewalteneinheit 21.	
C. Bürgerrecht	21
I. Die Regimentsfähigen	22
II. Die nicht regimentsfähigen eingesessenen Bürger . . .	22
III. Neubürger, Ausbürger, Ehrenbürger	23
IV. Hintersässen, Beisässen	24
3. Kapitel: Das Gemeinderecht der Helvetik	25
A. Ueberblick	
Allgemeine Charakterisierung der Helvetik 25 ; Vorabend der Revolution in Luzern 29 ; Abdikation des Patriziats 30 ; Konstituierung der luzernischen "Nationalversammlung" 31 ; Annahme der helvetischen Verfassung in Luzern 32, Grundzüge dieser Verfassung 33 ; Fortbestehen der Gemeinden, Entwürfe zu Gemeindegesetzen 35 ; provisorisches Gemeindegesetz vom 13. November 1798, Gemeindedualismus 38 ; Gemeindegesetze vom 13./15. Februar 1799 39 ; spätere Gemeindegesetzesentwürfe 41.	

B. Organisation	41
I. Der Agent	
Rechtsstellung 41 ; Aufgaben: Polizeisachen 42, Steuer-	
sachen 43, andere Aufgaben 45 ; Ungenügen der Agen-	
ten 46 ; Aufgehen der Agenten in den Gemeinden 47.	
II. Die Gemeindeversammlungen	48
Urversammlungen 48 ; Munizipalgemeindeversammlungen 49 ;	
Anteilhabergemeindeversammlungen, Ausschluss der Hin-	
tersässen 50.	
III. Die Munizipalität	53
IV. Die Gemeindekammer	56
Nicht-Anwendung der helvetischen Gemeindegesetze in Luzern 57.	
C. Aufgaben	59
I. Aufgaben der Munizipalgemeinde	
Polizeisachen 59 ; Steuersachen 60 ; Militärsachen 62.	
II. Aufgaben der Anteilhabergemeinde	63
Armenpflege 63 ; Güterverwaltung 64 ; Erteilung des Gemein-	
debürgerrechts 65.	
D. Verhältnis zum Staat	65
Grundsätzliches zur Gemeindeautonomie und Staatsaufsicht 65 ;	
Fortbestehen der Gemeindeautonomie während der Helvetik 66.	
E. Bürgerrecht	67
Helvetisches Bürgerrecht 67 ; Gemeindebürgerrecht 68.	
F. Exkurs: Trennung des Staatsvermögens von den Gemeindegütern	
(Sönderung)	69
Grundsätzliche gesetzliche Regelung 69 ; die Sönderungskonven-	
tion 71 ; Bestätigung der Sönderungskonvention durch die schwei-	
zerische Liquidationskommission 72 ; Trennung von Armen-, Ge-	
meinde- und Korporationsgut 72 ; Sönderung zwischen Stadt und	
Stift im Hof 73.	
4. Kapitel: Das Gemeinderecht der Mediation	74
A. Ueberblick	
Allgemeine Charakterisierung der Mediationszeit 74 ; die Media-	
tionsakte 75 ; die luzernische Kantonsverfassung 75 ; Gleiches	
und Ungleiches gegenüber dem Ancien Régime 77.	

B. Organisation	80
Dahinfallen der Munizipalgemeinden 80 .	
I. Die Gemeindeversammlungen	81
Versammlungen zur Wahl des Grossen Rates 81 ; Versammlungen zur Wahl des Gemeindegerichts 84 ; Bürgergemeindeversammlungen 86 : Ausschluss der Hintersässen 87, Entwürfe zu einer Gemeindeordnung werden gutgeheissen 91, Entwurf erhält hoheitliche Ratifizierung nicht 92.	
II. Das Gemeindegericht	93
Gerichtsbezirk Luzern entspricht der Stadtgemeinde. Exkurs: Eigentum 93, Hergiswald 94 und Bürgen 95 ; finanzielle Abhängigkeit des Gemeindegerichts von der Gemeindeverwaltung 97 .	
III. Die Gemeindeverwaltung (Der Verwaltungsrat).	98
Sonderordnung der Stadt (Gemeindebeschluss vom 15. Juli 1803) 99 ; Stadtrechnungskommission 101 .	
C. Aufgaben	102
I. Aufgaben des Gemeindegerichts	
Als richterliche Behörde 102, Verwaltungs- und Polizeibehörde 103 ; Polizeiverordnung von 1807 104, Schaffung eines Polizeiamtes 105 ; Kompetenzkonflikt zwischen Polizeiamt und Gemeindegericht 106 .	
II. Aufgaben der Gemeindeverwaltung (des Verwaltungsrates) .	107
Armenpflege 107 ; polizeilicher Wachtdienst: Bürgerwache 108, das kantonale Freikorps übernimmt den Wachtdienst in Luzern 110, der Kanton stellt eine Polizeiwache, später eine Militärschule, die Stadt hat dafür jährlich 4'800 Franken zu zahlen 112 ; Güterverwaltung: Auseinandersetzung Verwaltungsrat/Kantonsregierung, letztere verlangt, das durch die Sönderungskonvention der Stadt zugewiesene Gut müsse in Gemeinde-, Armen- und Korporationsgut zergliedert werden 114, Gegenargumente des Verwaltungsrates 117, Ausscheidung wird vorbereitet 119, aber nicht mehr durchgeführt 120 .	
D. Bürgerrecht	120
"Schweizerbürgerrecht"; Kantonsbürgerrecht ist abhängig vom Erwerb eines Gemeindebürgerrechts 120 ; Sonderrecht der Stadtgemeinde 122 ; Vorteile des Stadtbürgerrechts 123 .	
E. Verhältnis zum Staat	124
Gespanntes Verhältnis zwischen Stadt und Landschaft 124 ; Autonomie und Staatsaufsicht 125 .	

5. Kapitel: Das Gemeinderecht der Restauration 128

A. Ueberblick

Bundesvertrag 128, Kantonsverfassung 129 ; neue, stadtbürgerliche Regierung 129 ; erste geschriebene Stadtverfassung ("Reglement für die Bürgergemeinde der Stadt Luzern") erhält hoheitliche Ratifikation 130 .

B. Organisation 131

I. Die Gemeindeversammlung 132

Durchbruch des Bürgerprinzips 132 ; Versammlungen zur Wahl der Grossräte, Bezirksrichter 132, Gemeindebeamten 133 ; Ausschluss der Hintersässen 133 .

II. Der Verwaltungsrat 137

Neue Aufgabenverteilung 137 ; Rechnungskommission, chaotische Zustände im Rechnungswesen 140 .

C. Aufgaben 143

Armenwesen 144 ; Polizeiwesen 147, Polizeileutnant 147, polizeilicher Wachtdienst 150 : gemäss Beschluss vom 11. Februar 1824 übernimmt der Kanton einen Teil der lokalpolizeilichen Aufgaben 152 ; Güterverwaltung, Trennung von Armen-, Gemeinde- und Korporationsgut 152 .

D. Bürgerrecht 156

Anerkennung des faktisch geltenden Sonderrechts Luzerns durch die Restaurationsregierung 157 ; neuer städtischer Entwurf zu einer Bürgerrechtsordnung (1818) 157 ; starke Berücksichtigung dieses Entwurfes im neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz von 1820 159 .

E. Verhältnis zum Staat 159

Autonomie 159 und Staatsaufsicht 160 ; gutes Verhältnis zwischen Stadt und Landschaft 161 .

6. Kapitel: Der Durchbruch des Einwohnerprinzips zu Beginn der Regenerationszeit und die Tendenzen des neueren Gemeinderechts 162

A. Ueberblick

Ausarbeitung der neuen Kantonsverfassung, Verfassungsrat 162 ; Protest der Bürger- und Hintersässenschaft Luzerns gegen die Verfassungsbestimmung, wonach sie mit den übrigen Einwohnern einen einzigen Wahlkreis bilden 164 ; Schaffung der Einwohner-, der Ortsbürger- und der Korporationsgemeinde 166 ; Ausarbeitung der drei Gemeindeordnungen 169 ; Fortbestand der Grundstrukturen des luzernischen Gemeinderechts seit 1832 172 .

B. Organisation	173
I. Die Gemeindeversammlungen	
Versammlungen zur Grossratswahl 173 ; Versammlungen zur Wahl der Friedens- und Bezirksrichter 174 ; politische Gemeindeversammlungen zur Wahl der Stadtbehörden und zur Erledigung kommunaler Sachgeschäfte 175 ; Ortsbürgergemeindeversammlungen 176 ; Korporationsbürgergemeindeversammlungen 177, Ausschluss der in königlich-sizilianischen Diensten stehenden Korporationsbürger vom Bürgergenuss 178 ; Entwicklung der Einwohnergemeindeversammlungen bis zur Gegenwart 180 .	
II. Die Gemeinderäte	183
Engerer Stadtrat 183 ; engerer Armen- und Waisenrat 184 ; Korporationsguts-Verwaltung 184 ; weitere Entwicklung des engeren Stadtrates 185 .	
III. Die Gemeindeparlamente	189
Grösserer Stadtrat 189 ; grösserer Armen- und Waisenrat 191 ; Genossenbürgerausschuss 191 ; weitere Entwicklung des grösseren Stadtrates 191, Einführung der Verhältniswahl 192 .	
C. Aufgaben	194
Aufgaben des engeren Stadtrates als Polizeibehörde 195, als Verwaltungsbehörde 195, andere Aufgaben 196 ; Aufgaben des Stadtammanns 196 und des Polizeileutnants 198 ; Aufgaben des Armen- und Waisenrates 198 ; Aufgaben der Korporationsgutsverwaltung 199 ; weitere Entwicklung des Stadtammann-Amtes und der Stadtpolizei 200 ; Uebergang sämtlicher lokalpolizeilicher Aufgaben an die neuorganisierte Stadtpolizei (1868) 203 .	
D. Bürgerrecht	204
Kantonsbürgerrecht 205 ; Stadtbürgerrecht, Bürgerrechtsgesetz von 1832 205 ; Schweizerbürgerrecht 207 ; Bürgerrechtsgesetz von 1922 207 .	
E. Verhältnis zum Staat	209
Unveränderte Grundsätze seit 1831 209 ; Schutz der Gemeindeautonomie durch das Bundesgericht 210 .	
Zusammenfassung	212

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A.	Auflage
a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
A.H.	Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (siehe Literaturverzeichnis)
Art.	Artikel
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes. Amtliche Sammlung
ders.	derselbe (Autor)
Diss.	Dissertation
f.	und folgende Seite
ff.	und folgende Seiten
gl.A.	gleicher Ansicht
GO	Gemeindeordnung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.	im Sinne
i.w.S.	im weiteren Sinne
lit.	litera (Buchstabe)
OG	organisches Gesetz oder Organisationsgesetz
o.J.	ohne Jahresangabe
Regl.	Reglement
S.	Seite
St.V.	Staatsverfassung des Kantons Luzern; wird kein Jahr angegeben, ist diejenige aus dem Jahre 1875 gemeint
u.a.	und andere
VO	Verordnung
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (Bern)
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (Zürich)
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (Basel)

Weitere Abkürzungen siehe Quellenverzeichnis

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

A. Quellen

I. Stadtarchiv Luzern

- Korrespondenzprotokoll der Munizipalität,
1 handgeschriebener Band, 1802/1803. Prot. Mun.
- Protokoll der Gemeindekammer,
1 handgeschriebener Band, 1799 - 1803. Prot. Gem. K.
- Protokoll des Verwaltungsrates, 25 handgeschriebene
Bände, 1803 - 1832 (Band 1= Prot.Gem.K.). Prot. Vw. R.
- Polizeiprotokoll des Verwaltungsrates, 7 handge- P.Prot.Vw.R.
schriebene Bände, 1814 - 1821.
- Protokoll des Stadtrates (bis 1888 Protokoll des Prot.St.R.
engern Stadtrates). 1832 - 1905 handgeschrieben,
seit 1906 Maschinenschrift oder Druck. Wird fort-
gesetzt.
- Protokoll des Grossen Stadtrates, 1832 - 1899 hand- Prot.Gr.St.R.
geschrieben, seither Maschinenschrift oder Druck.
Wird fortgesetzt.
- Berichte und Anträge des Stadtrates von Luzern an B. u. A.
den Grossen Stadtrat von Luzern, bzw. die Einwoh-
nergemeinde (gedruckt). Seit 1903 fortlaufend.
- Protokolle der Gemeindeversammlungen, handgeschrieben Prot.Gem.Vers.
 - Band 1a: Burgerversammlungen 1814 - 1832
 - Bände 1-6: Verhandlungen der politischen Gemein-
de (Einwohnergemeinde) Luzern (bis 1938)
 - Seither Wahl- und Abstimmungsprotokolle W.u.A.Prot.
(Bände 7 ff.), gedruckt
- Verordnungen, Reglemente, Instructionen des Stadt- VO Regl. In.
rates von Luzern, 2 handgeschriebene Bände, 1832 -
1910.

Verschiedene (gedruckte und handgeschriebene) Akten und Reglemente, beson-
ders auch sämtliche Gemeindeordnungen der Einwohnergemeinde Luzern von
1831 - 1971 befinden sich ebenfalls im Stadtarchiv; sie werden an Ort und
Stelle in den Noten erwähnt.

II. Staatsarchiv Luzern

- Protokoll der Munizipalität, 2 handgeschriebene Bände, 1798 - 1803.	cod. 1410/1415
- Akten Sönderung.	28/92
- Akten Gemeinde Luzern. Organisation der Gemeinde und der Behörden:	
-- Bürgergemeinde und Verwaltungsrat 1800 - 1813	212/50 B
-- " " " 1814 - 1828	212/50 C
-- Stadtrat 1831 - 1842	212/50 D
-- Armen- und Waisenrat 1831 - 1842	212/50 E
-- Korporationsgüterverwaltung.	212/50 F
- Akten Stadt Luzern: Ortspolizei.	212/54
- Akten Stadt Luzern: Gemeindegericht.	22/65

Die Akten im Staatsarchiv Luzern sind meist handgeschrieben; einige wenige sind gedruckt.

III. Gesetzessammlungen des Kantons Luzern

- 1803 - 1805 :	5 Bände oder Hefte.	GS 1
- 1806 - 1814 :	6 Bände (auch als "Kantonsblatt" bezeichnet).	GS 2
- 1810 - 1813 :	5 Bände revidierte Gesetze und Verordnungen.	GS 3
- 1814 - 1831 :	6 Bände.	GS 4
- 1803 - 1830 :	1 sog. Nullband, erschienen 1840, enthaltend die damals noch geltenden Gesetze und Verordnungen aus der Zeit vor 1831.	GS 5
- 1831 - 1841 :	6 Bände.	GS 6
- 1841 - 1847 :	2 Bände. Der erste Band enthält eidgenössische Sachen, der zweite kantonale. Weitere in diese Zeit fallende Gesetze und Verordnungen sind im Staatsarchiv zu einem dritten Band vereinigt, der aber nie offiziell erschien.	GS 7
- bis 1848 :	1 weiterer Nullband, erschienen 1860, enthaltend die damals noch geltenden Gesetze, Dekrete, Verordnungen und Beschlüsse aus der Zeit vor 1848.	GS 8
- seit 1848 :	Die Gesetzessammlung wird fortgesetzt.	GS

IV. Sammlung der Verordnungen, Beschlüsse und Weisungen des Regierungsrates

- Vor 1860 wurden diese in die Gesetzessammlungen einbezogen. Seitdem erscheinen dafür separate Hefte, später Bände genannt. Das erste Heft nahm auch VO bis zum Jahre 1848 zurück auf. Die Sammlung wird fortgesetzt.

VOS

V. Verhandlungen des Grossen Rats und des Regierungsrats

- Auszüge aus denselben, sowie Berichte und Botschaften des Regierungsrates und der grossrätlichen Kommissionen zu wichtigen Traktanden werden gedruckt, von 1837 an in Jahresbänden. 1850, 1851 und 1852 erschienen wohl Grossrats-, aber keine Regierungsratsverhandlungen.

Verh. GR bzw.
Verh. RR

VI. Staatsverwaltungsberichte

- Erschienen sind : 1835 - 1839 fünf Berichte. Sie sind den fünf Staatskalendern 1837 - 1841 beigegeben.
1848 - 1856 drei Berichte, umfassend je drei Jahre.
1857 - 1867 über jedes Jahr ein Bericht. Von 1868 an Verwaltungsberichte für je zwei Jahre.

St. Vw. Be.

VII. Kantonsblatt

- Es erschien unter diesem Namen erstmals 1804. 1806 - 1836 hiess es "Luzerner Intelligenzblatt". Seit 1837 trägt es wieder den Titel "Kantonsblatt".

K. Bl.

VIII. Staatskalender

- Sie sind bis zum Jahre 1748 zurück lückenlos vorhanden (jedes Jahr ein Bändchen), einzelne Exemplare auch aus früheren Jahren.

St. Kal.

B. Literatur

- A c h e r m a n n , Ludwig: Die moderne Gemeinde, in: Luzern, ein Stadtbuch, Luzern 1954, S. 129 - 140.
- A c t e n s a m m l u n g aus der Zeit der Helvetischen Republik. Siehe unter Strickler Johannes und Rufer Alfred.
- A m s t u t z , Arnold: Die Luzerner Bürgergemeinden in unserer Zeit, Luzern 1977.
- B ä t t i g , Richard: Das Bürgerrecht der Stadt Luzern (1252 - 1798), Geschichtsfreund 77, 1922, S. 1 - 96.
- B l a s e r , Robert: Aus der Geschichte der Ortsbürgergemeinde Luzern. Heft 12 der Schriftenreihe "Luzern im Wandel der Zeiten," Luzern 1959 (zit. Ortsbürgergemeinde).
- 125 Jahre Einwohnergemeinde Luzern, Heft 5 der genannten Schriftenreihe, Luzern 1957 (zit. Einwohnergemeinde).
- B o e g l i n , Markus Christoph: Entstehung und Grundzüge der Ersten Helvetischen Verfassung im Lichte des Einflusses der Autorschaft von Peter Ochs und Bemerkungen zur Frage der Gegenwartsbedeutung der Prinzipien der Volkssouveränität, Repräsentation und Gewaltenteilung, Diss. Basel 1971.
- B ü c h i , Hermann: Vorgeschichte der helvetischen Revolution, I. Teil, Solothurn 1925.
- B ü c h i , Kurt: Die Krise der Luzerner Regeneration, Diss. Zürich 1967.
- B u c h m a n n , Kurt: Die Bürgergemeinde - Idee und Wirklichkeit. Werden und Wirken der sanktgallischen Ortsbürgergemeinden 1798 bis 1977 mit vergleichenden Hinweisen auf Bürgergemeinden in andern Kantonen, Veröffentlichungen des schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, N.R. 12, St. Gallen 1977.
- B ü h l e r , Joseph: Ist die Aufhebung der Bürger- oder Genossengemeinden und die Verwendung des Vermögens derselben zu allgemeinen Gemeindezwecken staatsrechtlich zulässig und nationalökonomisch zu empfehlen? Referat für die Generalversammlung des Schweizerischen Juristenvereins in St. Gallen, abgehalten den 20. September 1869.
- Keine Angaben über Ort und Jahr, Fundort: Zentralbibliothek Luzern.
- B u r r i , Hans Rudolf: Die Bevölkerung Luzerns im 18. und frühen 19. Jahrhundert. Demographie und Schichtung einer Schweizer Stadt im Ancien Régime, Diss. Basel, Luzerner Historische Veröffentlichungen, Band 3, Luzern 1975.

- B ü t t i k o f e r , Gottfried: Die Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden. Ein Beitrag zur Lehre von der Gemeindeautonomie unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Diss. Zürich 1950.
- D e n z l e r , Alice: Jugendfürsorge in der alten Eidgenossenschaft, Zürich 1925.
- D e u t s c h e s R e c h t s w ö r t e r b u c h (Wörterbuch der älteren deutschen Rechtssprache), bis jetzt 6 Bände, Weimar 1914 ff.
- D i e r a u e r , Johannes: Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5 Bände, 2. A., Gotha 1922.
- D i e t h e l m , Ernst: Der Einfluss der Theorie der Volkssouveränität auf die eidgenössischen und kantonalen Verfassungen nach 1798, Diss. Zürich 1939.
- D u s s , Joseph: Die luzernische Gemeinde, Diss. Freiburg (Schweiz) 1952.
- E g l i , Gotthard: Die Entwicklung der Gerichtsverfassung in Luzern, Luzern 1912.
- E i c h h o l z e r , E.: Einige Bemerkungen über das Verhältnis der Gemeinde zum Staatsbegriff, ZBl. 23, 1922, S. 116 f.
- F e e r , Xaver: Vom Werden und Wirken der Bürgergemeinde, in: Luzern, ein Stadtbuch, Luzern 1967, S. 148 - 152.
- F l e i n e r , Fritz: Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941.
- Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. A., Tübingen 1928, Neudruck für die Schweiz: Zürich 1939.
- F l e i n e r , Thomas: Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1977.
- G a r z o n i , Fernando: Die Rechtsstaatsidee im schweizerischen Staatsdenken des 19. Jahrhunderts, Diss. Zürich 1953.
- G a s s e r , Adolf: Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Basel 1943 (zit. Gemeindefreiheit).
- Der Irrweg der Helvetik, Zeitschrift für schweizerische Geschichte, 27. Jahrgang 1947, S. 425 - 455 (zit. Helvetik).
- Die schweizerische Gemeinde im alten und im neuen Bund, in: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch, 19. Jahrgang 1948, S. 92 - 106 (zit. Gemeinde).
- Aktuelle Föderalismusprobleme der Schweiz. Historischer Ueberblick, in: Zofingia, Centralblatt des Schweizerischen Zofingervereins, Basel, November 1978, 119. Jahrgang, Nr. 1, S. 7 ff. (zit. Föderalismusprobleme).

G e i g e r , Willi: Die Gemeindeautonomie und ihr Schutz nach schweizerischem Recht, Diss. St. Gallen 1950.

Die G e m e i n d e a u t o n o m i e , Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Band 6, Einsiedeln und Köln 1946.

Der G e s c h i c h t s f r e u n d , Mitteilungen des historischen Vereins der V Orte Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden und Zug, Einsiedeln, Stans und andere Orte 1843 ff.

G i a c o m e t t i , Zaccaria: Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941 (zit. Staatsrecht der Kantone).

- Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz, in: Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952, S. 11 - 49 (zit. Gemeinden).

G l o g g n e r , Arthur: Der luzernische Stadtstaat. Bürgerrecht - Regimentsfähigkeit - Patriziat, Schweizer Familienforscher 22, 1955, S. 49 - 71, Separatdruck Zentralbibliothek Luzern (zit. Stadtstaat).

- Die Familienherrschaft der Stadt und Republik Luzern als Stand. Archiv für schweizerische Familienkunde, Band III, Lieferung II 1948, S. 81 - 93, Separatdruck Zentralbibliothek Luzern (zit. Familienherrschaft).

G r ü t e r , Rudolf: Die luzernischen Korporationsgemeinden, Diss. Bern 1914.

Auch erschienen im Geschichtsfreund, Band 69, S. 1 - 147.

G r ü t e r , Sebastian: Geschichte des Kantons Luzern im 16. und 17. Jahrhundert, Luzern 1945.

G u g g e n b ü h l , Gottfried: Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, Band 2, Erlenbach - Zürich 1948 (zit. Schweizergeschichte).

- Vom Geist der Helvetik, Zürich 1925 (zit. Helvetik).

H ä f e l i , Erwin: Das öffentliche Armenwesen des Kantons Luzern, Diss. Bern 1928.

H ä f e l i n , Ulrich: Die Rechtspersönlichkeit des Staates, I. Teil: dogmengeschichtliche Darstellung, Tübingen 1959.

H e i n i g e r , Ernst: Der Gemeinderat, Diss. Zürich 1957.

H e l l e r , Hermann: Geschichte der Korporationsgemeinde von Luzern, Heft 38 der Schriftenreihe "Luzern im Wandel der Zeiten," Luzern 1966.

H e u s l e r , Andreas: Schweizerische Verfassungsgeschichte, Basel 1920.

- H i l t y , Karl: Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik, Bern 1878 (zit. Helvetik).
- Eidgenössische Geschichten. Hiltys politisches Jahrbuch der Schweiz, 3 Bände, Bern 1886 ff.
 - Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zur 6. Säcularfeier, Bern 1891.
- H i r z e l , Peter: Die Aufsicht des Staates über die Gemeinde, mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1923.
- H i s , Eduard: Luzerner Verfassungsgeschichte der neuern Zeit (1798 - 1940), in: Luzern Geschichte und Kultur III, Band 2, Luzern 1944 (zit. Verfassungsgeschichte).
- Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechts, 3 Bände, Band 3 zerfällt in 2 Halbbände, Basel 1920 - 1938, Neudruck Frankfurt a.M. 1968 (zit. Staatsrecht).
- H i s t o r i s c h - B i o g r a p h i s c h e s L e x i k o n d e r S c h w e i z , VII Bände und ein Supplément, Neuenburg 1921 - 1934.
- H o c h s t r a s s e r , Candid: Die Korporationsgemeinde der Stadt Luzern, Diss. Bern 1935.
- I m b o d e n , Max: Die Organisation der schweizerischen Gemeinden, ZBl. 46, 1945, S. 353 ff., 377 ff.
- Gemeindeautonomie und Rechtsstaat, in: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti, Zürich 1953, S. 89 ff.
- J a g m e t t i , Riccardo: Die Stellung der Gemeinden, ZSR, Neue Folge, Band 91, 1972, II. Halbband, S. 221 ff.
- K a i s e r , Jakob: Repertorium der eidgenössischen Abschiede 1803-1813, 2. A. bearbeitet von Dr. Jakob Kaiser, Bern 1886.
- K a i s e r , Simon: Schweizerisches Staatsrecht in drei Büchern, St. Gallen 1858 - 1860.
- Grundsätze schweizerischer Politik, gestützt auf bestehendes Staatsrecht, auf die Resultate der Wissenschaft und auf geschichtliche Erfahrung in 22 Vorlesungen, Solothurn 1875.
- K a i s e r , Simon/ S t r i c k l e r , Johannes: Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart, Bern 1901.
- K o p p , Josef: Die Korporationsgemeinden des Kantons Luzern, Münster (der Ort heisst heute Beromünster) 1929.
- K o p p , Max: Die Geltung des Mehrheitsprinzips in eidgenössischen Angelegenheiten vom 13. Jahrhundert bis 1848 in seiner Bedeutung für die alte Eidgenossenschaft, Diss. Bern 1959.

- K u n z , Erwin W.: Die Gemeindefreiheit im alten Zürich, Zürich 1948.
- L i e b e s k i n d , W. Amédée: La commune dans l'histoire politique de la Suisse, ZBJV 1941, S. 111 ff. (zit. la commune).
- L'autonomie communale, in: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht. Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948, S. 233 ff. (zit. L'autonomie communale).
- L i v e r , Peter: Von der Freiheit in der alten Eidgenossenschaft und nach den Ideen der Französischen Revolution, in: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Festgabe zur Hunderjahrfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948, S. 37 ff. (zit. Von der Freiheit).
- Gemeinderecht, ZBl. 50, 1949, S. 40 ff. (zit. Gemeinderecht).
- M a r x , P.: Die Organisation der schweizerischen Stadtverwaltungen, ZBl. 25, 1924, S. 201 ff. und 209 ff.
- M e y l a n , Jacques: Problèmes actuels de l'autonomie communale, ZSR Neue Folge, Band 91, 1972, II. Halbband, S. 1 ff.
- M e y l a n , Jean/ G o t t r a u x , Martial/ D a h i n d e n , Philippe: Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie, Lausanne 1972.
- M u g g l i n , Carl: Die Einwohnergemeinde Luzern, in: Luzern, ein Stadtbuch, Luzern 1967, S. 131 - 144.
- M ü l l e r , Kuno: Das Patriziat von Luzern, Heft 14 der Schriftenreihe "Luzern im Wandel der Zeiten," Luzern 1959.
- M u r a l t , Leonhard v.: Alte und neue Freiheit in der helvetischen Revolution, in: Festgabe für Leonhard von Mural: Der Historiker und die Geschichte, Zürich 1960, S. 147 - 160.
- N i c k , Konrad: Kasimir Pfyffer und die Luzerner Verfassungspolitik in den Jahren 1827 - 1841, Diss. Freiburg (Schweiz) 1955.
- O e c h s l i , Wilhelm: Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, Band 1, Zürich 1903.
- P e y e r , Hans Conrad: Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zürich 1978.
- P f y f f e r , Kasimir: Kurzer Abriss einer Staatsverfassungsgeschichte des Kantons Luzern, Luzern 1840 (zit. Verfassungsgeschichte).
- Das Gemeindewesen des Kantons Luzern, in: Wirth's Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz, Band 2, Zürich 1873, S. 69 - 93 (zit. Gemeindewesen).
 - Die Staatsverfassungen des Kantons Luzern und die Revisionen derselben, Luzern 1869 (zit. Staatsverfassungen).
 - Geschichte der Stadt und des Kantons Luzern, 2 Bände, Zürich 1850/1852 (zit. Kantonsgeschichte).

- Der Kanton Luzern, in: Historisch-geographisch-statistisches Gemälde der Schweiz, dritter Band (zwei Teile), St. Gallen und Bern 1859, Neudruck Genf 1978 (zit. Kanton Luzern).
- R a p p a r d , William Emmanuel: Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848 - 1948, Zürich 1948 (zit. Bundesverfassung).
- L'Individu et l'Etat dans l'Evolution Constitutionnelle de la Suisse, Zürich 1936 (zit. L'Individu et l'Etat).
- R a s c h l e , Hans: Eigentumsübergang und Eigentumsausscheidung zwischen Ortsbürger und Einwohnergemeinde, ZBl. 17, 1916, S. 149 ff., 161 f., 174 ff.
- R e n n e r , Felix: Der Verfassungsbegriff im staatsrechtlichen Denken der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. Diss. Zürich 1968, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Neue Folge, Heft 295.
- R e p e r t o r i u m der eidgenössischen Abschiede 1803 - 1813, 2.A. bearbeitet von Dr. Jakob Kaiser, Bern 1886.
- R o s e n k r a n z , Paul: Die Gemeinden im Thurgau vom Ancien Régime bis zur Ausscheidung der Gemeindegüter 1872, Diss. Zürich 1969, Thurgauische Beiträge zur vaterländischen Geschichte, Band 107.
- R u c k , Erwin: Schweizerisches Verwaltungsrecht, Band I, Zürich 1951.
- R ü t t i m a n n , Johann Jakob: Ueber die Geschichte des schweizerischen Gemeindebürgerrechts, Zürich 1862.
- S c h e f o l d , Dian: Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830 - 1848, Diss. Basel, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 76, Basel und Stuttgart 1966.
- S c h n e i d e r , Hans: Geschichte des Schweizerischen Bundesstaates (Fortsetzung und Band 6 des Werkes von Johannes Dierauer), Zürich 1931.
- S c h n y d e r , Wilhelm/ M e y e r , Karl/ W e b e r , P.X.: Geschichte des Kantons Luzern von der Urzeit bis zum Jahre 1500, Luzern 1932.
- S c h o l l e n b e r g e r , Jakob: Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone, I. Band: Das Staatsrecht, Zürich 1900.
- S c h w e g l e r , Alois: Die Kirchgemeinde im Kanton Luzern, Diss. Freiburg (Schweiz) 1935.
- S e g e s s e r , Anton Philipp v.: Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Lucern, 4 Bände, Luzern 1850 - 1858, Neudruck Aalen 1974.
- S i d l e r , Kurt: Geschichte der Volksrechte im Kanton Luzern, Diss. Bern 1934, Abhandlungen zum Schweizerischen Recht, NF, Heft 97.

- S t e i n e r , Alois: Katholische Kirchgemeinde Luzern 1874 - 1974.
Ein Beitrag zur Luzerner Geistesgeschichte, Luzern 1973.
- S t e i n e r , Fritz: Der Kanton Luzern und die moderne Demokratie.
Verfassungsrechtliche und parteipolitische Studie, Willisauer Bote,
Willisau 1959.
- S t r i c k l e r , Johannes: Die helvetische Revolution 1798 mit Her-
vorhebung der Verfassungsfragen, Frauenfeld 1898 (zit. Strickler 1898).
- Die alte Schweiz und die helvetische Revolution, Frauenfeld 1899
(zit. Strickler 1899).
- S t r i c k l e r , Johannes und R u f e r , Alfred: Actensammlung aus
der Zeit der Helvetischen Republik (1798 - 1803), sechzehn Bände
(Bände I - X staatsrechtliche Abteilung, Band X Registerband; Bände
XI - XVI kulturhistorische Abteilung), Bern 1886 - 1911 (Bände I - XI),
Freiburg (Schweiz) 1940 - 1966 (Bände XII - XVI).
- T i l l i e r , Anton v.: Geschichte der Helvetischen Republik, 3 Bände,
Bern 1843.
- Geschichte der Eidgenossenschaft während der Herrschaft der Vermitt-
lungsakte, 2 Bände, Zürich 1843/1846.
- W a l t h a r d , Rudolf: Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen
Recht nach ihren Zwecken, Diss. Bern 1924.
- W e b e r , Hans: Die zürcherischen Landgemeinden in der Helvetik 1798 -
1803, Diss. Zürich 1971.
- W i c k i , Hans: Bevölkerung und Wirtschaft des Kantons Luzern im 18.
Jahrhundert, Luzerner Historische Veröffentlichungen Band 9, Luzern/
München 1979.
- W i l d , Hugo: Zentralismus und Föderalismus in der schweizerischen
Publizistik von der Helvetik bis zur Bundesrevision, Diss. Freiburg
(Schweiz) 1948.
- W i p r ä c h t i g e r , Eduard: Die Staatsaufsicht im Kanton Luzern,
Diss. Freiburg (Schweiz) 1934.
- W y s s , Friedrich v.: Die schweizerischen Landgemeinden. Beiträge zur
Entwicklungsgeschichte und dem jetzigen Recht derselben, ZSR Band 1,
1852, Heft I S. 20 ff., Heft II S. 3 ff.
- Z e l g e r , Franz: Die alte Ortsbürgergemeinde der Stadt Luzern, Lu-
zern 1924.
- Z g r a g g e n , Albert: Luzernisches Gemeindesteuerrecht, Diss. Bern 1927.
- Z i m m e r l i , Ulrich: Die neuere bundesgerichtliche Rechtssprechung
zur Gemeindeautonomie, ZBl. 73, 1972, S. 257 ff.

Z i n g g , Walter: Die Gemeindefinanzgewalt des Kantons Luzern, Diss. Freiburg (Schweiz) 1926.

Z w a h l e n , Henri: L'autonomie communale à la lumière de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral suisse, in: *Mélanges Marcel Bridel*, Lausanne 1968, S. 631 ff.

Weitere Literatur zu Einzelfragen in den Noten.

Einleitung

Ziel vorliegender Arbeit ist es, das Recht der Stadtgemeinde Luzern darzustellen, wie es in der bewegten Zeit vom Ende des Ancien Régime bis zum Durchbruch des Einwohnerprinzips zu Beginn der Regenerationszeit tatsächlich galt. Bewusst wird der soziologische Begriff "Stadtgemeinde" verwendet; er allein ist geeignet, den Gegenstand der Untersuchung während der gesamten Untersuchungsperiode treffend zu bezeichnen. Unter "Recht" werden hier die grundsätzlichen Normen verstanden, welche die Organe der Stadtgemeinde, deren Aufgaben, die rechtliche Zugehörigkeit zur Stadtgemeinde (Bürgerrecht) und ihr Verhältnis zum übergeordneten Gemeinwesen, dem Staate, betreffen, ohne Rücksicht darauf, ob diese Normen städtischen oder staatlichen Ursprungs sind. Eingebettet wird die Darstellung des Rechts der Stadtgemeinde Luzern jeweils in einen verfassungsgeschichtlichen Ueberblick.

Besondere Aufmerksamkeit verdient das Sonderrecht der Stadtgemeinde gegenüber den Landgemeinden. Der gewählte Zeitraum ist in dieser Hinsicht sehr ergiebig. Zudem fehlte bis anhin eine Darstellung des Sonderrechts der Stadtgemeinde, sieht man von einigen kleineren, unvollständigen und nicht durchwegs historisch einwandfreien Schriften ab. Auch die "Luzerner Verfassungsgeschichte" von Eduard His befasst sich damit nur, soweit es in der kantonalen Gesetzessammlung auffindbar ist; das ist insbesondere für die Perioden der Helvetik und der Mediation nicht der Fall.

Diese Schrift stützt sich zu einem grossen Teil auf ungedrucktes Quellenmaterial. Durch systematisches Durcharbeiten vorab der Protokolle des Verwaltungsrates der Stadt Luzern - des Vorgängers des Stadtrates - war es möglich, ein im Rahmen der Zielsetzung weitgehend lückenloses Bild des Stadtgemeinderechts zu erhalten. Freilich ist ein gewisses Mass an Willkürlichkeit bei der Auswahl des Stoffes nicht zu leugnen, steht doch nicht ein für alle Male fest, welche Normen als grundsätzlich zu betrachten sind. Insbesondere bei der Darstellung der gemeindlichen Aufgaben war eine Auswahl zu treffen. Sie geschah in der Weise, dass vorwiegend Aufgaben zur Sprache kommen, die in der betreffenden Zeit Anlass zu Auseinandersetzungen über Rechtsfragen im weitesten Sinne waren.

Um der bei der Darstellung geschichtlicher Epochen stets vorhandenen Gefahr der Verzeichnung entgegenzutreten, war es notwendig, die moderne juristisch-technische Terminologie nur zurückhaltend zu verwenden. Stattdessen wurde, wenn immer möglich, der Begriffsapparat der jeweiligen Zeit herangezogen. Zur Erreichung einer möglichst grossen Authentizität wurden zudem Quellentexte in reichem Masse auch wörtlich wiedergegeben, meist solche, die noch nie gedruckt wurden.

Generell von der Untersuchung ausgenommen sind die Kirchgemeinden; obwohl diese in ihrer heutigen Ausgestaltung ohne Zweifel Körperschaften des staatlichen, nicht des kirchlichen Rechts sind, würde ihre Beschreibung fast zwangsläufig auch in das kanonische Recht führen.

Das erste Kapitel versucht, die je nach Zeit und Wissenschaft verschiedenen Inhalte der Begriffe "Gemeinde" und "Gemeinderecht" anzudeuten. Das zweite Kapitel umreißt in grossen Zügen Organisation und Bürgerrecht des luzernischen Stadtstaates; es ist bewusst kurz gehalten, ist doch das 18. Jahrhundert in Luzern so gut erforscht, dass es schwerfiel, etwas wesentlich Neues hinzuzufügen. In diesem Kapitel fehlen die in den folgenden Kapiteln vorhandenen Abschnitte "Aufgaben" und "Verhältnis zum Staat", fielen doch damals Stadt und Staat zusammen; irgendeine Aufgabenausscheidung stand nicht zur Debatte. Die Kapitel drei bis sechs gehen, im Rahmen der Zielsetzung, ausführlich auf das Stadtgemeinderecht der Jahre 1798 - 1832 ein. Das sechste Kapitel gibt zudem einen knappen Ueberblick über die Entwicklung des luzernischen Gemeinderechts von der Regeneration bis zur Gegenwart.

Zur Vermeidung von Wiederholungen, und um sachlich Zusammengehöriges nicht zu trennen, war es angebracht, den jeweiligen Abschnitten "Organisation" und "Aufgaben" ihren Stoff nicht immer mit letzter Konsequenz zuzuweisen. Auf eine starke Zergliederung des Kontextes durch Ueberschriften wurde bewusst verzichtet. Das ausführliche Inhaltsverzeichnis ist geeignet, beim raschen Auffinden eines Gegenstandes zu helfen.

1. KAPITEL

Gemeinde und Gemeinderecht - Begriffsbestimmung

Das Wort "Gemeinde" ist eine Ableitung des altgermanischen Adjektivs "gemein", das mittelhochdeutsch "gemein(e)" lautete, althochdeutsch "gimeini" und mit lateinisch "communis" (gemeinsam, gemeinschaftlich) zur indogermanischen Wurzel "mei -" gehört, was "tauschen, wechseln" bedeutet, ursprünglich aber "mehreren abwechselnd zukommend", woraus sich die Bedeutungen "gemeinsam, gemeinschaftlich, allgemein" entwickelten.¹

Was zwei oder mehreren gemeinschaftlich zusteht, ist in der älteren deutschen Rechtssprache auch bald einmal öffentlich, der Benutzung, dem Besuche freigegeben, es wird "gemeindlich", d.h. es gehört der Gemeinde oder steht ihr doch zur Verfügung, es gebührt ihr oder wird ihr geschuldet; gemeindlich ist, was die Gemeinde als Ganzes betrifft, was in ihrem Interesse oder dem ihrer Bürger erfolgt, was die ganze Gemeinde umfasst und sie bindet; gemeindlich sind Personen, die zu der Gemeinde gehören, die von ihr angestellt oder gewählt, die in ihrem Auftrag tätig sind.²

Damit ist bereits angedeutet, wer oder was mit "Gemeinde" gemeint sein kann; nicht nur die Ortsgemeinde nämlich, als Inbegriff von Personen, die aufgrund gemeinsamer Beziehungen zu Grund und Boden sich in einem gewissen Verbands- oder Gemeinschaftsverhältnis befinden, gleichsam ein abgrenzbares Stück der Erdoberfläche mit den dazugehörigen Wohnstätten und Menschen, sofern diese nur über eine minimale Sesshaftigkeit verfügen, sondern gemeint sind oft nur Teile dieser Gesamtheit, etwa der Gemeindegrund, die Allmende oder die Versammlung der Gemeindebürger, speziell auch der Stadtbürger. Endlich findet man in Quellen des 13., 14. und 15. Jahrhunderts das Wort "Gemeinde" in heute völlig ungebräuchlichen Zusammenhängen, als Bezeichnung gewisser vertragsähnlicher Verhältnisse wie Handelsgesellschaft, Teilhabervertrag, Besitzgemeinschaft und eheliche Gütergemeinschaft.³

¹ Der Grosse Duden, Band 7: Etymologie (Herkunftswörterbuch der deutschen Sprache), Mannheim/Wien/Zürich 1963, S. 209, Stichwort "gemein".

² Deutsches Rechtswörterbuch (Wörterbuch der älteren deutschen Rechtssprache), Band 4, Weimar 1939 - 1951, S. 72 ff., Stichwort "gemein". Man findet dort zahlreiche Beispiele mit Quellennachweis.

³ Deutsches Rechtswörterbuch, a.a.O., S. 126 ff., Stichwort "Gemeinde".

Gerade aus den beiden letzten Beispielen wird deutlich, dass "Gemeinde" die ältere Bezeichnung für "Gemeinschaft" ist.⁴ Das Wort "Gemeinde" war also zunächst eine Zustandsbezeichnung; in dieser Funktion ist es durch "Gemeinschaft" verdrängt worden und nur erhalten als Kollektivbezeichnung in spezifisch politischem Sinne.^{5,6}

Auch heute verbergen sich hinter dem Wort "Gemeinde" verschiedene Begriffe. Im Vordergrund stehen ein juristischer und ein soziologischer Gemeindebegriff;^{7,8} letzterer erfasst die Gemeinde als "lokale Einheit mit nach aussen abgrenzbaren sozialen Handlungsgefügen und gemeinsamen kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der betreffenden Bewohner".^{9,10} Unbestritten ist die bedeutende verhaltens- und persönlichkeitsprägende Wirkung der Gemeinde: sie steht zwi-

⁴ Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Band 2, Stuttgart 1975. Kapitel "Gesellschaft, Gemeinschaft" von Manfred Riedel, S. 802.

⁵ Formulierung angelehnt an: Hermann Paul, Deutsches Wörterbuch, 4. A., Halle 1935, S. 200. Zitiert in: Geschichtliche Grundbegriffe, a.a.O.

⁶ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Stadt- und Dorfgemeinden verflossener Jahrhunderte soziologisch weit mehr als heute wirkliche Gemeinschaften waren. Man denke etwa an die von Mauern umschlossene Stadt mit eigenem Stadtrecht, die kleineren Bevölkerungszahlen und die weit geringere Mobilität der Bevölkerung, insbesondere das Fehlen der Trennung von Arbeits- und Wohnort. Die Aenderung des Begriffsinhalts von "Gemeinde" ist das Spiegelbild der realen sozialen Vorgänge. Es ist wohl nicht abwegig, die Entwicklung der Gemeinden als Ursache für die Entwicklung des Gemeindebegriffs anzusehen.

⁷ Der Gemeindebegriff in der Sprache der christlichen Kirchen interessiert hier nicht. Dazu E. Schweizer: Gemeinde und Gemeindeordnung im Neuen Testament, Zürich 1959.

⁸ Juristischer und soziologischer Gemeindebegriff sind umso verschiedener, je weiter Norm und Faktum auseinanderklaffen. Dabei wird eine Tendenz des juristischen Gemeindebegriffs festzustellen sein, sich dem soziologischen anzupassen. Zum Problem der normativen Kraft des Faktischen: Georg Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. A., Tübingen 1919, S. 16 ff., 27 ff.

⁹ Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Band 10, Mannheim/Wien/Zürich 1974, S. 7, Stichwort "Gemeinde".

¹⁰ Ähnlich auch: Günter Hartfiel, Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1976, S. 220, Stichwort "Gemeinde".

schen Familie und gesellschaftlichem Grossgebilde, in ihr erlebt der Mensch zuerst weitere, komplexere soziale Zusammenhänge;¹¹ die Gemeindebevölkerung identifiziert sich mit der Gemeinde, was die Einheit verstärkt und die Gemeinde deutlicher von andern Gemeinden abgrenzbar macht. Umstritten hingegen ist, ob es eine obere Grenze in der Grösse von Gemeinden gibt oder ob zur Definition der Gemeinde das Merkmal der politischen Selbständigkeit gehört.¹² Wie immer der Soziologe diese Fragen auch entscheidet, stets meint er mit "Gemeinde" eine Gesamtheit von Menschen und Sachen.¹³ Anders der Jurist. Er nennt "Gemeinde" bald eine juristische Person des öffentlichen Rechts, bald nur das Gebiet dieser Person oder die Versammlung ihrer stimmberechtigten Angehörigen.¹⁴ Lassen wir die beiden letzteren Bedeutungen weg und beschränken uns auf die erste.¹⁵ Dass die Gemeinde Subjekt von Rechten und Pflichten ist, wird heute regelmässig vorausgesetzt.¹⁶ Rich-

¹¹ Vgl. die in Noten 9 und 10 angeführten Nachschlagewerke sowie: Wörterbuch der Soziologie, 2. A., herausgegeben von Wilhelm Bernsdorf, Stuttgart 1969, S. 335. S. 333 ff. findet sich dort ein Abriss der frühesten Entwicklung der Gemeinden. Bemerkenswert ist, dass die Gemeinde (sofern man sie nur als lokales Siedlungsgebilde definiert) "eine der ersten und wichtigsten komplexen sozialen Grundformen" ist "die seit der Sessbarwerdung der Menschheit bis in die Gegenwart verfolgt werden kann."

¹² Lexikon der Soziologie, 2. A., Opladen 1978, S. 258, Stichwort "Gemeinde".

¹³ Zur vertieften soziologischen Auseinandersetzung mit der Gemeinde: René König, Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, Hamburg 1958.

¹⁴ Ähnlich auch Duss, S. 19.

¹⁵ Bei der Bestimmung des juristischen Gemeindebegriffs muss ich mich der Terminologie einer bestimmten Zeit bedienen. Ich wähle (wie schon vorn beim soziologischen Gemeindebegriff) das 20. Jahrhundert. Damit will ich aber keineswegs ausdrücken, der moderne staatsrechtliche Gemeindebegriff könne in der Rechtsgeschichte beliebig verwendet werden. Schon "dem 19. Jahrhundert war die heutige Differenzierung und methodische Verfeinerung der staatsrechtlichen Problemstellungen weitgehend unbekannt" (Renner, S. 88). Das "Gemeinderecht" des Ancien Régime lässt sich mit dem heutigen nur noch schwer vergleichen, besonders wenn eine Stadt wie Luzern Gegenstand der Untersuchung bildet, die damals Souveränität genoss. Für das Mittelalter vgl. Häfelin, S. 23, Fussnote 143 und dort angeführte Literatur. Siehe auch vorn, S. 3 über die Bedeutung des Wortes "Gemeinde" in der älteren deutschen Rechtssprache.

¹⁶ Vgl. z.B. Fleiner Thomas, S. 423; Meylan Jean u.a., S. 21 ff.; Duss, S. 19; Geiger, S. 62; Walthard, S. 29 ff.; Hirzel, S. 13 ff. - Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 71 will den Gemeinden nur die Eigenschaft einer juristischen Person des Privatrechts zubilligen. Ich kann hier nicht auf diese Ansicht eintreten, denn nur eine vertiefte Auseinandersetzung mit ihr wäre fruchtbar; das würde aber den Rahmen dieser Darstellung sprengen. Ich begnüge mich mit der Feststellung, dass Giacometti hier sehr selbständige Meinungen entwickelt hat und dass er zur Negation der öffentlichrechtlichen Persönlichkeit der Gemeinde kommt, weil er in diesem Bereich schon die Rechtspersönlichkeit des Staates verneint (dazu Häfelin, S. 375 ff.).

tungsweise ist das positive Recht,¹⁷ aus dem die Begriffselemente herausgearbeitet werden. Ergebnis dieser Bemühungen kann freilich nur ein positivrechtlicher Gemeindebegriff sein, der hier und jetzt nützlich sein mag, aber angepasst werden muss, sobald die entsprechenden Normen des geltenden Rechts geändert werden. So, positivrechtlich betrachtet ist die Gemeinde juristische Person des öffentlichen Rechts, weil ihr Geltungsgrund das öffentliche Recht ist, genauer das kantonale Staatsrecht. Darin unterscheidet sie sich von juristischen Personen des Privatrechts wie Vereinen, Handelsgesellschaften etc. Die Gemeinde besitzt aber trotzdem juristische Persönlichkeit im öffentlichen wie im Privatrecht. Von andern juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Anstalten und Stiftungen etwa, unterscheidet sie sich durch das Gemeindevolk; es macht sie zu einer Körperschaft. Nun gibt es auch andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, z.B. öffentlichrechtliche Genossenschaften oder Aktiengesellschaften. Mit diesen Organisationen teilt die Gemeinde regelmässig den Umstand, dass ihr die Mitglieder kraft gesetzlicher oder statutarischer Vorschrift angehören; man spricht von Zwangsmitgliedschaft. Nur für die Gemeinde jedoch ist das Gebiet rechtlich relevantes Begriffselement.¹⁸ Sie deshalb als Gebietskörperschaft zu bezeichnen ist zwar sprachlogisch einwandfrei, aber in Luzern wenig sinnvoll, weil man einen Oberbegriff konstruiert, der

¹⁷ Zwar werden in Luzern - wie auch andernorts - die Gemeinden weder in der Staatsverfassung, noch im Gemeindegesetz ausdrücklich als juristische Personen bezeichnet, doch liegt diese Auffassung den Normen zugrunde. Vgl. z.B. St.V. § 90 Abs. 1: Bürgergemeinden sind vermögensfähig.

¹⁸ Ein atypischer Fall ist die luzernische Korporationsgemeinde. Zwar kann ich nicht mit Duss einig sein, der S. 26 schreibt: "Die Korporationsgemeinde besitzt kein ausgesprochenes Gemeindegebiet." Dass die Korporationsgemeinden nicht überall den gleichen räumlichen Umfang haben wie die Einwohnergemeinden rechtfertigt meines Erachtens diese Annahme nicht. Duss stellt dann auch selbst fest (S. 27), dass "nur jene Korporationsbürger in der Korporationsgemeindeversammlung stimmberechtigt" sind, "welche im betreffenden Gemeindebezirk gesetzlichen Wohnsitz haben." Dies gilt allerdings, was Duss nicht sagt, nur für die Personalkorporationsgemeinden. In den Realkorporationsgemeinden konnten sich Nicht-Stimmberechtigte gemäss Organisationsgesetz von 1899 § 213 Abs. 3 (GS, Band 8, S. 146) vertreten lassen (dieses Gesetz galt noch, als Duss seine Arbeit verfasste). Heute sind in der Realkorporationsgemeinde stimmberechtigt die Korporationsbürger, welche stimmfähig sind und in der Schweiz ihren politischen Wohnsitz haben ("Gesetz über die Volksabstimmungen (Abstimmungsgesetz), Aenderung vom 12. September 1978," GS, 1978, S. 129 ff., § 8 Abs. 3 lit.a). Insofern enthält also Dussens Ansicht doch einen wahren Kern. - Mehr ins Gewicht fällt das Fehlen der Zwangsmitgliedschaft: Niemand muss sich in eine Korporationsgemeinde einkaufen, und die Korporationsgemeindeversammlung braucht niemanden aufzunehmen. Dies deutet auf eine privatrechtliche Natur der Korporationsgemeinde hin, denn Zwangsmitgliedschaft ist ein Merkmal der öffentlichrechtlichen Körperschaften überhaupt. Siehe dazu Noten 23 und 25.

den Anschein erweckt, es gäbe verschiedene Unterbegriffe, wo es doch nur einen gibt: die Gemeinde.¹⁹ In der Tat sind - mindestens innerhalb des Kantons Luzern - "Gebietskörperschaft" und "Gemeinde" Synonyme.²⁰ Vorausgesetzt wird hier - was formallogisch nicht selbstverständlich ist - dass die Gemeinde etwas

¹⁹ In der deutschen Lehre wird "Gebietskörperschaft" regelmässig verwendet (vgl. z.B. Rechtswörterbuch, herausgegeben v. Dr. Carl Creifelds, 3. A., München 1973, S. 425, Stichwort "Gebietskörperschaft", sowie Geiger, S. 62 Note 3 und dort angeführte Literatur). Dort ist das aber auch gerechtfertigt, denn Gebietskörperschaften sind in den Ländern der BRD Gemeinden und Landkreise. Die letzteren unterscheiden sich von den Aemtern, Bezirken und Kreisen der schweizerischen Kantone durch ihre Rechtspersönlichkeit. Freilich gibt es auch in der Schweiz Sonderfälle. Zu erwähnen sind die Kreise Graubündens und die Bezirke in Schwyz. Dazu Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 86.

²⁰ Sofern man den Kanton selbst ausklammert. Auch ihn kann man als Gebietskörperschaft bezeichnen. - Ich will aber nicht dazu auffordern, statt "Gemeinde" "Gebietskörperschaft" zu sagen, im Gegenteil: Der Begriff "Gebietskörperschaft" kann leicht Verwirrung stiften. So bezeichnet z.B. Buchmann (S. 155) die Einwohnergemeinde als Gebietskörperschaft, um sie der Bürgergemeinde als Personalkörperschaft gegenüberzustellen. Er begründet das damit, dass die Einwohnergemeinde alle an einem bestimmten Ort Wohnenden umfasse, währenddem die der Bürgergemeinde Zugehörigen durch das Bürgerrecht verbunden seien. - Dem ist grundsätzlich beizupflichten. Indessen lässt sich sagen: Obwohl alle zur Einwohnergemeinde gehören, die auf ihrem Territorium Wohnsitz oder Aufenthalt haben, stimmberechtigt ist von diesen nur ein Teil (vgl. St. V. § 28 Abs. 1). Bei der Bürgergemeinde, zu der zwar alle gehören, die das Bürgerrecht der betreffenden Gemeinde besitzen, sind stimmberechtigt nur die Bürger, welche zugleich auf dem betreffenden Gemeindegebiet Wohnsitz haben (St. V. § 28 Abs. 2). Handlungsfähig ist eine Gemeinde nur durch ihre Organe. Wer nicht stimmen darf (und damit natürlich auch nicht gewählt werden kann, vgl. St. V. § 89 Abs. 2), nimmt rechtlich an den Handlungen der Gemeinde nicht teil, weil er nicht Teil eines Gemeindeorgans sein kann. Im Hinblick auf das Stimmrecht kann man also sagen, die Einwohnergemeinde weise eine personalistische, die Bürgergemeinde eine territorialistische Komponente auf; ich vermeide es deshalb, wie Buchmann die Einwohnergemeinde als Gebiets-, die Bürgergemeinde als Personalkörperschaft zu bezeichnen.

anderes ist als der Staat^{20a}, und zwar etwas Kleineres²¹. Um es mit dem gebräuchlichen Wort wiederzugeben: Die Gemeinde ist ein lokales Gebilde. - Wenn wir sie bisher erkannt haben als lokale, öffentlichrechtliche Körperschaft mit einem Gebiet, so fehlt jetzt noch ein Element: der Zweck der Gemeinde, ihre Aufgaben.

Schollenberger setzte "öffentlich-rechtlich Korporation" gleich einer Korporation mit "öffentlichen Zwecken".²² Das führt zur Frage, ob die Gemeinde notwendig öffentliche Zwecke verfolgen müsse.²³ Aktuell ist dieses Problem vor allem bei der Korporationsgemeinde, der im Laufe der Zeit immer mehr öffentliche Aufgaben abgenommen wurden. Doch wie man sich auch entscheidet, offen bleibt, was unter öffentlichem Zweck zu verstehen sei. Dass für eine rein positivrechtliche Gemeindebegriffsbestimmung die Tatsache, dass der luzernische Gesetzgeber auch die Korporationsgemeinden dem öffentlichen Recht zugewiesen hat,²⁴ zur Annahme genügt,

^{20a} Damit ist hier der Kanton gemeint.

²¹ Da der Staat (schon aus technischen Gründen) nicht alles zentralisieren kann, dezentralisiert er sich unter anderem territorial. Seit Georg Jellinek (Allgemeine Staatslehre, 3. A., 5. Neudruck Berlin 1929, S. 633 ff.) unterscheidet man administrative Dezentralisation und Dezentralisation durch Selbstverwaltung. Giacometti (Staatsrecht der Kantone, S. 69 ff.) übernimmt diese Unterscheidung und verweist auch auf Fritz Fleiner (Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. A., Neudruck Zürich 1939, S. 99 ff.). Die Kantone weisen meist beide Arten der Dezentralisation auf. So gliedert sich der Kanton Luzern administrativ in Ämter, Gerichtsbezirke und Friedensrichterkreise (St.V. § 23). Das sind Verwaltungsbezirke, die einer umfassenden staatlichen Aufsicht unterstehen. Daneben existieren aber die Gemeinden, welche den Kanton durch Selbstverwaltung dezentralisieren, mit andern Worten: Die Gemeinden besitzen Autonomie, sie sind Selbstverwaltungskörper. Giacometti (Staatsrecht der Kantone, S. 70) findet es abwegig, in der Schweiz von Selbstverwaltungskörpern zu reden, da in den Kantonen Staats- wie Selbstverwaltung auf demokratischer Grundlage beruhen. Er schlägt vor, der administrativen Dezentralisation die Dezentralisation durch die Gemeinde gegenüberzustellen. A.A.: Liver, Gemeinderecht, S. 41.

Zur Dezentralisation allgemein, besonders der territorialen, vgl. auch: Jean Meylan u.a., S. 22 ff., sowie Jacques Meylan, S. 21 ff.; Thomas Fleiner, S. 378 ff.; Jagmetti, S. 235 ff.

²² Schollenberger, S. 297.

²³ Fragen kann man sich auch, ob der öffentliche Zweck für sich allein genüge, um eine Körperschaft in die Sphäre des öffentlichen Rechts zu rücken. Zur Beantwortung brauchte man ein Kriterium, welches verbindlich über die Zuordnung zum öffentlichen Recht entscheidet. Ein solches zu finden ist aber nicht möglich, wie Hochstrasser (S. 123) feststellt. Er neigt dennoch zur Ansicht, "dass vorab der von der Körperschaft verfolgte wirtschaftliche und rechtliche Zweck für die Beurteilung ihres Rechtscharakters mit Bezug auf die Zugehörigkeit zum öffentlichen oder privaten Recht ausschlaggebend sein müsse" (S. 123 ff.).

²⁴ St.V. § 87 Abs. 1, 93 Abs. 1.

diese seien juristische Personen des öffentlichen Rechts, steht indessen fest²⁵. Der öffentliche Zweck kann somit für die Gemeindequalität nicht massgebend sein. Man entgeht der ganzen Problematik, indem man für die Gemeinde keinen öffentlichen, sondern lediglich einen staatlich anerkannten Zweck voraussetzt. Diese Umschreibung führt hart an die Grenze des Rechtspositivismus; hinter ihr stehen aber folgende Ueberlegungen: Die Gemeinde setzt begrifflich den Staat²⁶ voraus. Ihr Verhältnis zu ihm ist gekennzeichnet durch Autonomie²⁷ und Staatsaufsicht²⁸. In diesem Spannungsfeld nimmt die Gemeinde eigene und ihr übertragene Aufgaben²⁹

²⁵ Hochstrasser beschäftigt sich S. 120 - 136 ausführlich mit der Frage, ob die Korporationsgemeinde der Stadt Luzern öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur sei. Aus vorwiegend historischen Ueberlegungen kommt er zum Schluss, diese sei ein rein privatrechtliches Institut. Die Frage ist praktisch bedeutsam, weil die Korporationsgemeinden durch Gesetzesänderung aufgehoben werden können, wenn sie dem öffentlichen Recht angehören. Darauf wies schon 1869 Obergerichtspräsident Dr. Bühler hin (S. 27 ff.). Positivrechtlich kann kein Zweifel bestehen, dass die Korporationsgemeinden dem öffentlichen Recht angehören. St.V. § 94 bis bestimmt sogar ausdrücklich, dass der Gesetzgebung die Bildung neuer, sowie die Auflösung und Vereinigung bestehender Einwohner-, Bürger- und Korporationsgemeinden zusteht. Hingegen kann man wohl mit Recht behaupten, dass die Korporationsgemeinden ihrem innern Wesen, ihrem Charakter nach privatrechtlich sind. Gl.A.: Grüter, S. 118 ff.; Duss, S. 26 ff.; Meylan Jean u.a., S. 34.

²⁶ Damit ist hier der Kanton gemeint.

²⁷ Ich kann hier nicht auf den grossen Problemkreis der Gemeindeautonomie eingehen. Nur soviel: dem Wortsinne nach bedeutet Autonomie Selbstgesetzgebung. Im Staatsrecht bedeutet es zudem Selbstverwaltung. "Die Gemeindeautonomie ist eine der Grundmaximen Schweizerischer Staatspolitik" (Jagmetti, S. 316), eine unbestrittene juristische Begriffsbestimmung fehlt indessen. Das Bundesgericht definiert die Gemeindeautonomie als "die Zuständigkeit der Gemeinde, innerhalb der Grenzen der Verfassung und der Gesetze frei bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen" (BGE 93 I 427). Literatur zur Gemeindeautonomie: Jagmetti, S. 316 ff. Meylan Jean u.a., vor allem S. 35 ff., 44 ff.; für Luzern: Duss, vor allem S. 33 ff.; bundesgerichtliche Rechtssprechung: Zimmerli und Zwahlen, S. 633 ff. Weitere Literatur findet sich bei Meylan Jean u.a. S. 72 angeführt.

²⁸ Autonomie und Staatsaufsicht gehören zusammen. Der Staat beaufsichtigt die Gemeinde und greift nötigenfalls ein, wenn sie den Rahmen der Rechtsordnung verlässt. Andererseits ist auch der Staat an diese gebunden. Literatur zur Staatsaufsicht: Jagmetti, S. 354 ff.; Meylan Jean u.a., S. 40 ff., sowie S. 72 angeführte Literatur; für Luzern: Wiprächtiger.

²⁹ Die Aufgaben der Gemeinde (ihr Wirkungskreis) werden gewöhnlich in eigene und übertragene zergliedert, die eigenen oft noch in obligatorische und fakultative. Die deutsche Lehre meint mit Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten ungefähr das gleiche. Ob eine solche Unterteilung überhaupt nützlich ist, und, wenn ja, nach welchem Kriterium sie erfolgen soll, ist strittig. Vgl. die gegensätzlichen Meinungen von Nawiasky (in: die Gemeindeautonomie, S. 16 ff.) und Giacometti (Staatsrecht der Kantone, S. 75) einerseits, Liver (Gemeinderecht, S. 44 ff.) andererseits. Verschiedene Ansichten sind auch zusammengestellt bei Meylan Jean u.a., S. 27 ff.

wahr, nur dort bleibt ihr ein Freiraum für gemeindliche Befugnisse. Selbst wenn der Gemeinde alle Aufgaben zugestanden werden, die nicht Kanton oder Bund wahrnehmen (Subsidiaritätsprinzip), immer besteht die Möglichkeit des Staates, der Gemeinde Aufgaben zuzuweisen oder abzunehmen. Wenn er das nicht tut, anerkennt er - ausdrücklich oder stillschweigend - die Gemeindezwecke.

Wir gelangen zu folgender positivrechtlichen Definition des Gemeindebegriffs: Die Gemeinde ist eine lokale, öffentlichrechtliche Körperschaft mit einem Gebiet, die sich staatlich anerkannten Zwecken widmet.³⁰

Viele werden diese Definition als zu positivistisch ablehnen. In der Tat kann das ganze rechtliche Wesen der Gemeinde nicht mit einer positivrechtlichen Begriffsbestimmung erfasst werden. Weicht man jedoch davon ab, gerät man sehr rasch in einen den Juristen verunsichernden überpositiv-naturrechtlich-rechtsphilosophischen Bereich. Einige knappe Hinweise in diese Richtung sollen hier denn auch genügen.

Die Gemeinden sind älter als der Staat. Einige Stadtgemeinden, darunter Luzern, waren bis 1798 selber Staaten.³¹ Zwar lässt sich daraus noch keine naturrechtliche Gemeindeautonomie ableiten; immerhin kann man sich angesichts der Abhängigkeit allen Rechts von historischen Bedingtheiten³² fragen, ob es nicht zur Bewahrung der Gemeindefreiheit materielle Schranken der Revision kantonaler Verfassungen gäbe.³³ Denn die Gemeindefreiheit ist, wie Gasser geradezu leidenschaftlich betont, Voraussetzung gesunder und somit dauerhafter Demokratien. Er hält die Gemeindefreiheit sogar für wichtiger als die Staatsform, wenn er schreibt³⁴: "Auf dem Boden der Gemeindefreiheit geht es nicht an, Monarchie, Aristokratie und Demokratie als starre Gegensätze aufzufassen; vielmehr können diese drei Grundbegriffe als blosse Funktionen des volkstümlich-kommunalen Ordnungsprinzipes untrennbar zusammengehören." Er begründet diese Ansicht damit,

³⁰ Häufig wird betont, dass die Gemeinde mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet sei (z.B. Jagmetti, S. 266: die Gemeinden definiert er als "gebietsmässig umgrenzte, mit hoheitlicher Gewalt ausgestattete und rechtlich verselbständigte innerstaatliche Verbände"). Nimmt man das an, kann man die luzernischen Korporationsgemeinden nicht als Gemeinden im definierten Sinn bezeichnen, denn es fehlt ihnen die hoheitliche Gewalt. Meine Definition hingegen passt auch auf die Korporationsgemeinden.

³¹ Vgl. z.B. Eichholzer, S. 116, Meylan Jean u.a. S. 23.

³² So Rudolf Stammer, Die Lehre von dem richtigen Rechte, 2. A., Halle 1926, S. 11.

³³ Solche bejaht Geiger, S. 123 ff.

³⁴ Gasser, Gemeindefreiheit, S. 30.

dass auf der Grundlage der Gemeindefreiheit alle andern Staatsformen eine Tendenz zur Demokratie bewahrten.³⁵ Gasser unterscheidet zwei Haupttypen: einerseits genossenschaftlich-kommunale Staatsgestaltungen, die von unten nach oben gewachsen sind, andererseits herrschaftlich-bürokratische, die von oben nach unten nicht gewachsen, sondern mechanisch gebildet sind. Bei jenen verbindet der Kommunalismus Ordnung und Freiheit organisch; bei diesen kann die Ordnung nur auf Kosten der Freiheit aufrechterhalten werden, aber auch das meist nur für kurze Zeit, denn diese Staaten sind brüchig.

Die Schweiz ist ohne Zweifel von unten nach oben gewachsen. Genossenschaftliche Bestrebungen, nicht herrschaftliche, haben hier den Staat geschaffen³⁶. Die kommunale Selbstverwaltung war vor 1798 weitgehend unangetastet. "Die Selbständigkeit der einzelnen Gebilde sollte durch die Eingehung des Bundes, durch gemeinschaftliches Zusammenstehen nicht geschmälert, sondern gesichert werden."^{37, 38}

Heute bilden die Gemeinden das erstaunlich solide Fundament des schweizerischen Staatswesens. Wenn sie das bleiben wollen, müssen sie ihre Freiheit bewahren. Gefahr droht von verschiedenen Seiten, auch von innen: von der Bequemlichkeit³⁹ und der Desintegration der Gemeindeangehörigen⁴⁰. Frei bleibt nur, wer seine Freiheit ge-

³⁵ Gasser, a.a.O., S. 79.

³⁶ Rosenkranz, S. 11.

³⁷ Diethelm, S. 16.

³⁸ Dass eine aristokratisch regierte Stadt wie Luzern im Ancien Régime trotz, oder eben dank der Bündnisse mit andern Ständen sehr selbständig war, erstaunt wohl nicht. Bemerkenswerter ist die Selbstbestimmung, welche die Landgemeinden ausübten, sogar in den Gemeinen Herrschaften. Dazu die schon klassische Arbeit von v. Wyss, sowie His, Staatsrecht, Band 1, S. 136; Liebeskind, L'autonomie communale, S. 234 ff.; Gasser, Gemeinde, S. 92; Liver, Von der Freiheit, S. 42 ff.; Rosenkranz S. 11 ff.

³⁹ Liver, Gemeinderecht, S. 49 ff., nennt ein Beispiel: immer mehr Bündner Gemeinden bedienen sich des ihnen zur Verfügung gestellten, nach dem kantonalen Steuergesetz ausgerichteten Normalgemeindesteuergesetzes. Dies geschieht freilich nicht immer aus Bequemlichkeit; mit vielen Rechtssetzungsaufgaben sind die Gemeinden überfordert.

⁴⁰ Darauf weist Thomas Fleiner S. 422 ff. hin. Es ist kein Geheimnis, dass immer mehr Gemeinden den Charakter von Schlaf-, Arbeits- oder Erholungsgemeinden annehmen. Als Zeichen der Desintegration ist wohl auch die Abnahme der Wohnbevölkerung in Luzern seit 1968 zu werten. - Damit steht Luzern freilich nicht allein: all die grossen Schweizer Städte verlieren Einwohner (vgl. Hartmut E. Arras, Bevölkerungsrückgang der Stadt Luzern, Gründe, Folgen, Steuerungsmöglichkeiten. Untersuchung der "prognos stadtentwicklung & regionalplanung", im Auftrag der Stadt Luzern, Basel, Februar 1979, S. III). Als Ursache davon nennt Arras vor allem den wachsenden Wohlstand, der sich in einer ständigen Zunahme der Wohn-

braucht.⁴¹ Unterlassen das die Gemeinden, setzen sie etatistischen und zentralistischen Tendenzen keinen politischen Druck entgegen. Wie den Kantonen gegenüber die Bundeskompetenzen ein gewisses Mass nicht überschreiten dürfen,⁴² so müssen die Gemeinden ihre Autonomie bewahren.

Es bleibt zu klären, was Gemeinderecht ist.

Die ältere deutsche Rechtssprache verstand darunter einmal die Gesamtheit der Rechte eines Ortsbürgers, darin enthalten das Recht auf Mitgenuss der Gemeindegüter, der Allmende, dann auch etwa die Allmende selbst oder dem Ort zustehende Gerichtsbarkeit, das an einem Ort geltende Recht (Ortsstatut), ein gerechtes Urteil aufgrund dieses Rechts, schliesslich ein Ortsgericht und die Rechtsstellung als selbständige Gemeinde, analog zu "Stadtrecht".⁴³

Heute versteht man unter Gemeinderecht meist die Gesamtheit der Rechtssätze über die Gemeinde. Ausgehen können diese vom Bund, Kanton oder von der Gemeinde selbst. Nur sehr wenige bundesrechtliche Normen finden direkt auf die Gemeinden Anwendung. Weit wichtiger sind die Kantonsverfassungen und die kantonalen Gemeindegesetze.⁴⁴ Diese bestimmen den Rahmen, innerhalb dessen die Gemeinden selber kraft ihrer Autonomie Recht setzen. Man kann das von den Gemeinden selbst erlassene Recht autonome Satzung nennen und damit den Gegensatz zum staatlichen Recht betonen; man kann jenes Recht aber auch, wie das staatliche, in Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsrecht einteilen.⁴⁵

Beide Arten der Unterscheidung haben für die vorliegende Untersuchung nur sekundäre Bedeutung, versucht diese doch, im Rahmen der in der Einleitung umschriebenen Zielsetzung, das "Gemeinderecht" im modernen Sinne des Wortes darzustellen, also "die Gesamtheit der Rechtssätze über die Gemeinde".

fläche pro Person ausdrückt, und abnehmende Haushaltsgrössen. Säkulare Trends und Rahmenbedingungen, wie sinkende Geburtenhäufigkeit und hohe Mobilität der Bevölkerung, fördern diese Entwicklung, die Teil eines historischen Prozesses ist. Als Möglichkeit steuernd einzugreifen bleibt der Stadt Luzern im wesentlichen die Schaffung von mehr attraktivem Wohnraum.

⁴¹ So Zeile drei der Präambel des Bundesverfassungsentwurfs 1977.

⁴² Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 553. In Fussnote 39 sagt er, und das 1941: "Das politisch erträgliche Mass ist denn auch erreicht, wenn nicht schon überschritten." Wie würde sich Giacometti wohl heute äussern?

⁴³ Deutsches Rechtswörterbuch (Wörterbuch der älteren deutschen Rechtssprache), Band 4, Weimar 1939 - 1951, S. 159 ff., Stichwort "Gemeinderecht".

⁴⁴ Sie sind zusammengestellt bei Jean Meylan u.a., S. 29 ff.

⁴⁵ Nicht alle Kantone haben ein Gemeindegesetz. Luzern besitzt ein solches seit 1962. Früher waren verschiedene gemeinderechtliche Normen in den jeweiligen Organisationsgesetzen anzutreffen, aber auch in andern Gesetzen verstreut.

⁴⁶ So Liver, Gemeinderecht, S. 42. Vgl. zu den Formen des kommunalen Rechts: Heiniger, S. 282 ff.

2. KAPITEL

Die Stadt Luzern am Ende des Ancien Régime

A. Ueberblick

Der luzernische Stadtstaat, wie er sich am Ende des 18. Jahrhunderts darbietet, ist das Ergebnis einer jahrhundertelangen Entwicklung, die in wenigen Sätzen darzustellen nicht möglich ist. Selbst bei strikter Beschränkung auf die Verfassungsgeschichte ist der Stoff noch so gross, dass jeder Versuch einer knappen Zusammenfassung scheitern muss. So wollen wir denn hier nur ausgewählte Aspekte betrachten; im übrigen sei auf die Literatur verwiesen.¹

Der selbständige Freistaat Luzern verdankt sein Entstehen der Ausdehnungspolitik der Stadt.² Schon 1415 hatte er im wesentlichen die Grenzen des heutigen Kantons, lediglich die luzernische Exklave Merenschwand wurde erst 1803 mit dem neu geschaffenen Kanton Aargau gegen das Amt Hitzkirch eingetauscht.³ Auf verschiedene Weise hatte Luzern die Landschaft an sich gebracht, durch Kauf, Pfandeinlösung, Uebereinkunft, Eroberung.⁴ Die Hauptstadt hatte eine Doppelnatur: Einerseits Selbstverwaltungsgemeinde, anderseits Landesherrin, besass sie in der letzteren Eigenschaft die Territorialgewalt über vierzehn Vogteien (seit dem 16. Jahrhundert

¹ An erster Stelle verdient hier Erwähnung die zum grössten Teil immer noch grundlegende "Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Lucern" von Philipp Anton von Segesser. Auf weit über dreitausend Seiten wird eine geradezu exorbitante Stoffmenge angeboten. Auch sind unzählige Quellentexte abgedruckt. Aber nicht nur der grosse Umfang der Arbeit, sondern wohl auch ihre vorzügliche Qualität haben dazu geführt, dass sie für verschiedenste spätere Arbeiten immer wieder verwendet wurde, auf unterschiedliche Weise: Neben kritischer Auseinandersetzung findet man auch seitenlange Abschriften, oft ohne Angabe des Fundortes; Segessers Werk scheint beinahe den Status einer Rechtsquelle zu haben. Sicher ist, dass Luzerner Rechtsgeschichte nach Segesser ohne ihn nicht denkbar ist. Immerhin zeigen neuere Publikationen, dass das letzte Wort noch nicht gesprochen wurde. - Immer noch lesenswert ist auch Pfyffer, Kantonsgeschichte. Band 1 enthält die Zeit bis 1798, Band 2 die Zeit von 1798 - 1848. Für den ausschliesslich an der Verfassungsgeschichte Interessierten: Pfyffer, Verfassungsgeschichte, S. 1 - 31; ders., Staatsverfassungen, S. 1 - 8; ders., Kanton Luzern, Band 2, S. 1 - 12; His, Verfassungsgeschichte, S. 1 - 8; sehr fundiert: Schnyder/Meyer/Weber sowie Grüter Sebastian; Duss, S. 14 ff.; Gloggnier, Stadtstaat; ders., Familienherrschaft; Sidler, S. 2 - 5; Burri, S. 18 - 22; Wicki, S. 1 - 8 (dort findet man auch eine geographische Karte, welche die politische Gliederung des Kantons Luzern vor 1798 darstellt) und S. 35 ff.

² So ausdrücklich Steiner Fritz, S. 7.

³ Steiner Fritz, a.a.O.; Wicki, S. 2, Fussnote 3, sowie Karte S. 4.

⁴ Pfyffer, Verfassungsgeschichte, S. 11. Ueber den Erwerb der Landschaft durch die Stadt vgl. die erschöpfende Darstellung bei v. Segesser, Band 1, S. 309 - 778, sowie Schnyder/Meyer/Weber, S. 651 - 673. Beispiel einer Pfandeinlösung: v. Segesser, Band 1, S. 737 ff.; Schnyder/Meyer/Weber, S. 670 ff.

Landvogteien genannt) oder Aemter sowie die Städte Sursee und Sempach. Nicht Untertänigkeit aber kennzeichnete in der älteren Zeit (im 14., 15. und 16. Jahrhundert) das Verhältnis zwischen Stadt und Landschaft, sondern eher Verbrüderung.⁵ Die Landschaft erhielt Burgrechte, Landbürger hatten Zutritt zu den städtischen Ratsstellen,⁶ man nannte jene "die Unsern, unsere Angehörigen".⁷ Aus ihnen wurden in den staatsabsolutistischen Strömungen zu Beginn des 17. Jahrhunderts "Untertanen".⁸ Verbindung mit der Stadt waren die Landvögte, die aber, mit Ausnahme desjenigen von Willisau, des Schlossvogts von Wikon und des Seevogts von Sempach, in Luzern wohnten und nur an den Schwör- und Gerichtstagen in ihren Aemtern erschienen,⁹ wo daher meist Untervögte sie vertraten. Landvogt war kein Beruf, nur ein zusätzliches Amt für einen Ratsherrn.¹⁰

Die kommunale Selbstbestimmung war in der ganzen Landschaft vorhanden, aber in unterschiedlichem Masse: Am stärksten ausgebildet war sie in der freien Munizipalstadt Sursee, die über einen Schultheissen, einen kleinen und einen grossen Rat verfügte, welche jedes Jahr im September von der Bürgerschaft gewählt oder bestätigt wurden. Schultheiss, Seckelmeister, Stadtschreiber und Grossweibel mussten alljährlich in Luzern vor dem Rate den Eid schwören; sonst genoss die Stadt weitgehende Freiheit und zahlreiche Privilegien. Ähnlich waren die Verhältnisse in Sempach, ebenfalls eine freie Munizipalstadt, doch ging hier die Freiheit nicht ganz so weit, indem z.B. der Schultheiss aus drei von Sempach vorgeschlagenen Kandidaten vom Rat zu Luzern gewählt wurde. Auch die Stadt Willisau hatte eine Munizipalverfassung, doch besass ihr Rat geringere Befugnisse als derjenige von Sursee und Sempach. Auf der nächstunteren Autonomiestufe war der Flecken Münster (heute Bero-

⁵ Pfyffer, a.a.O.

⁶ Vor 1421 wurde der Fremde nach Zahlung von fünf Gulden ins Bürgerrecht aufgenommen, anschliessend hatte er Zutritt zu allen Aemtern (Pfyffer, a.a.O., S. 13, Fussnote 25). Doch bald (1421) wurden fünf Jahre Niederlassung verlangt, später (1467) die in der Stadt Geborenen vorgezogen usw. Am Ende dieser Entwicklung (1773) steht eine enge Familienherrschaft: Niemand aus der Stadt oder der Landschaft hat Aussicht, zu politischen Aemtern zu gelangen, ausser der älteste Sohn an Stelle des verstorbenen Vaters oder der Bruder an Stelle des Bruders (Pfyffer, a.a.O., S. 18).

⁷ V. Segesser, Band 3, S. 251.

⁸ V. Segesser, a.a.O.; Gloggner, Stadtstaat, S. 2.

⁹ Pfyffer, Kanton Luzern, S. 10; ders., Verfassungsgeschichte, S. 25; v. Segesser, Band 3, S. 363; Wicki, S. 2.

¹⁰ Grossräte waren Landvögte in den kleineren Vogteien Büron, Habsburg, Malters, Kriens, Weggis, Knutwil, Ebikon und Wikon. Kleinräte verwalteten die bedeutenderen Vogteien Willisau, Rothenburg, Entlebuch, Ruswyl, Münster (St. Michaelsamt) und Merenschwand. Vgl. Pfyffer, Verfassungsgeschichte, S. 24 f.; ders., Kanton Luzern, S. 10; ders., Staatsverfassungen, S. 4.

münster), über den der dortige Probst die Gerichtsbarkeit übte. Schliesslich hatte auch das Amt Entlebuch eine etwas besondere Verfassung, indem "die Vierziger" (achtunddreissig Geschworene sowie Landesweibel und Landschreiber) alle zwei Jahre in Schüpfheim zur Beratung zusammentraten. Die Bedeutung der "Vierziger" war allerdings im Laufe der Jahrhunderte immer geringer geworden.

Ohne auf die Rechtsgeschichte der Landgemeinden weiter einzutreten sei bemerkt, dass es sich hier bis zum Ende des Ancien Régime um im Kerne mittelalterliche Rechtsgefüge handelte. Das Begriffspaar Herrschaft und Gemeinde, wobei die Herrschaft, der Landvogt, vor allem in seiner Eigenschaft als Gerichtsherr in Erscheinung tritt, die Einteilung der Landschaft in Vogteien, deren Bestand zwar rechtlich gesichert war, aber durch ein Recht, das menschlichem Zugriff im wesentlichen entzogen blieb, die Idee, dass nur seit unvordenklichen Zeiten bestehendes Recht auch gut sein könne - all das ist recht eigentlich Mittelalter, auf das sich zwar nach und nach eine "dünne Schicht aufklärerischen Fortschritts" legte (Karl Siegfried Bader), ohne jedoch die Grundkonturen zu verwischen.¹¹

Nun aber zur Stadt. - Nicht nur war sie der älteste Teil des Freistaates, sondern auch derjenige mit den ausgeprägtesten Besonderheiten; dies schon deshalb, weil die Stadt allein Trägerin der Landeshoheit war. Man ist versucht, sofort eine schlichte Zweiteilung vorzunehmen, wobei die Stadt auf die eine, die gesamte ihrer Herrschaft unterworfenen Landschaft auf die andere Seite gewiesen würde; indessen ergäbe sich so ein falsches Bild. Denn wie schon vorne skizziert, waren die Verfassungen der einzelnen Teile der sogenannten Landschaft keineswegs gleich. Nur die Einheit der Landeshoheit, das gemeinsame Gesetz des Friedens und die räumliche Zusammengehörigkeit verbanden die Landschaftsteile unter sich und die Landschaft als Ganzes mit der Stadt.¹² Ein luzernisches Staatsbürgerrecht existierte nicht, man war Bürger von Luzern, Sursee, Sempach usw. - Dennoch: die Stadtgemeinde Luzern war Subjekt der Landeshoheit über die Vogteien. Darin unterschied sie sich von allen Gebieten der Landschaft. Dieser Umstand rechtfertigt eine gesonderte Betrachtung der Stadt als Selbstverwaltungsgemeinde in hohem Masse.

Der politische Zusammenschluss der luzernischen Stadtbürger war spätestens zu Beginn des 14. Jahrhunderts abgeschlossen. Stadtbürger zu werden war damals leicht, denn die Gemeinde konnte in diesen kriegerischen Zeiten Zuwachs wohl gebrauchen.¹³

¹¹ Der von mir gegebene Ueberblick über die Rechtsverhältnisse der Luzerner Landschaft ist keineswegs vollständig. Für weitere Information siehe v. Segesser, Band 3, S. 250 ff.; Pfyster, Staatsverfassungen, S. 4 ff.; ders., Kanton Luzern, S. 10 ff.; ders., Verfassungsgeschichte, S. 24 ff.

¹² Vgl. v. Segesser, Band 2, S. 222 ff., sowie Band 3, S. 252.

¹³ Vgl. v. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 102.

Aber auch den Zuziehenden erwarteten Vorteile: Wie anderswo galt in Luzern der Grundsatz "Stadtluft macht frei", allerdings nicht alle gleich frei. Denn selbst wenn in dieser Zeit nicht die Ritterlichen und Adelligen die Regierenden, die Unritterlichen und Nichtadeligen die Regierten waren, so wurde doch von "Bürgern arm und rich" gesprochen, und "rich" bedeutete nichts anderes als politisch vermögend, ratsfähig.¹⁴ Die Plutokratie dieser Epoche wich bald einer Aristokratie des Blutes. Erste Voraussetzung dazu schuf der Geschworene Brief von 1252, der die Ratssitze erblich erklärte. In dieser Urkunde wird der Rat von Luzern zum ersten Mal erwähnt. Entstanden ist er wahrscheinlich aus den mittelalterlichen Urteilsfindern, die den Gerichtsherrn berieten, bevor dieser das Urteil vollstreckte. Aus den Beratenden wurde ein Rat.¹⁵ Dieser berief sich spätestens im 14. Jahrhundert auf sein Selbstergänzungsrecht, das man die älteste und höchste Freiheit der Stadt nannte, womit man natürlich nicht ein Freiheitsrecht der Bürger meinte, sondern das Zugeständnis der Herrschaft an den Rat.¹⁶ Seine sechsunddreissig Mitglieder zerfielen in eine Sommer- und eine Winterseite, d.h. achtzehn Ratsherren amtierten im Sommer, die andern im Winter; für besonders wichtige Geschäfte traten sie auch etwa zusammen. Die Institution dieses Rates (auch "Kleiner", "Innerer", "Täglicher Rat" genannt) lässt sich durch die Jahrhunderte bis 1798 verfolgen; sogar die Zahl von sechsunddreissig Sitzen blieb unverändert. Seine politische Bedeutung indessen nahm beständig zu. War ursprünglich das Gesetzgebungsrecht der Gemeinde (d.h. hier Versammlung der Stadtbürger) realpolitisch durchaus bedeutsam, so sank die Versammlung bis zum Ende des Ancien Régime zu weitgehender Bedeutungslosigkeit herab.

Dem Rat wurden schon 1337 die "Dreihundert" zur Seite gestellt, aus denen bald hundert und schliesslich vierundsechzig Herren wurden. Ursprünglich gedacht als Vertretung der Bürgerschaft wurden sie dennoch vom Rate gewählt und tagten später nur noch mit ihm vereint. Beide Räte zusammen hiessen "Räth und Hundert", "Grosser", "Aeusserer" oder "Souveräner Rat".

Versucht man, einen verfassungsgeschichtlichen Ueberblick über die Jahrhunderte seit der Gründung Luzerns bis 1798 zu gewinnen, so ist es zweckmässig, die politischen Rechte der Stadtbewohner von ihren wirtschaftlichen Vorteilen zu unterscheiden. Zunächst zu den politischen Rechten. - In der älteren Zeit kamen sie allen Stadtbürgern insofern zu, als diese an der Gemeinde teilnahmen und dort tatsächlich auf die Gesetzgebung Einfluss nehmen konnten, und Bürger zu werden

¹⁴ Müller, S. 11.

¹⁵ So Müller, S. 7 ff.

¹⁶ Vgl. Gloggner, Stadtstaat, S. 2; Müller, S. 9.

war ja damals leicht; man kann hier von einer Herrschaft des Volkes (Demokratie) sprechen. Nach und nach wurden diese Rechte von zwei Seiten her eingeschränkt: Einerseits wurde es immer schwieriger und teurer, das Stadtbürgerrecht zu erlangen,¹⁷ andererseits schwanden die politischen Rechte auch der Bürger bis zur Bedeutungslosigkeit.¹⁸ Eng mit dieser Entwicklung verknüpft ist der Begriff der Regimentsfähigkeit. Im späten 16. und im 17. Jahrhundert entsprach in Luzern der Ausdruck "Regiment" unseren heutigen Wörtern "Verfassung", "Regierung", "Verwaltung".¹⁹ Der Terminus "Regimentsfähigkeit" war ungebräuchlich, denn man hatte aus noch älteren Zeiten die Vorstellung bewahrt, die ganze Bürgerschaft habe am "Regiment" teil, was freilich schon damals nicht mehr zutraf. Denn längst war ein adelähnliches Patriziat aus der Bürgerschaft hervorgegangen, das dann im 18. Jahrhundert für sich allein die "Regimentsfähigkeit" beanspruchte, d.h. ein all-einiges Recht zur "Teilnahme an den Würden und Aemtern der Republik".²⁰ Anders ausgedrückt: Im Rechtsgefüge des 18. Jahrhunderts war die Regimentsfähigkeit Voraussetzung aller wesentlichen politischen Rechte. Die Regimentsfähigen bildeten das sogenannte Patriziat, einen eigenen Stand, dem ganz bestimmte Familien angehörten. Es gab keinen Regimentsfähigen, der nicht auch das Bürgerrecht besass, wohl aber, anders als früher, etliche Bürger ohne Regimentsfähigkeit. Diese mussten sich mit den wirtschaftlichen Vorteilen ihres Standes zufriedengeben, die allerdings beträchtlich waren: Neben den Pensionen aus Kassen fremder Fürsten, namentlich des Königs von Frankreich,²¹ erhielten die Bürger Einkünfte aus der Nutzung von Gemeinland und genossen gewerbliche Vorrechte. Interessanterweise waren "die Nutzungsrechte ... für Bürger und Patrizier von jeher die gleichen."²² Das

¹⁷ Die sukzessive Erschwerung des Bürgerrechtserwerbs ist schon mehrmals eingehend dargestellt worden. Vgl. vor allem v. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 99 - 122; Gloggner, Stadtstaat, vor allem S. 3 ff.; Bättig, vor allem S. 80 ff. Siehe auch vorn, Note 6.

¹⁸ v. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 122: "Das Resultat der ganzen Entwicklung war die völlige politische Nullificirung der Burgerschaft als solcher."

¹⁹ v. Segesser, a.a.O.; Gloggner, Stadtstaat, S. 9.

²⁰ Gloggner, a.a.O.; v. Segesser, a.a.O. - Zur allmählichen Herstellung einer aristokratischen Verfassung vgl. auch Heusler, S. 273 f.

²¹ Wie Müller S. 25 ff. darlegt, waren die Pensionen dermassen hoch, dass Luzern während des ganzen 18. Jahrhunderts ohne Steuern auskam! Den vergleichsweise bescheidenen Betrag, der gleichmässig unter Bürger und Junker (Patrizier) verteilt wurde, nannte man "Pensionentaler". Bedeutendere Summen erhielten die Räte.

²² Hochstrasser, S. 25.

Bürgerrecht war eben genügende Grundlage der Zugehörigkeit zur Allmend- oder Korporationsgemeinde. Ursprünglich waren fast alle Glieder der politischen Stadtgemeinde auch Genossen, d.h. sie gehörten der Korporationsgemeinde an. Da aber das Gemeinland nicht in unbeschränkter Fläche zur Verfügung stand, wollte man es nicht mit immer mehr Genossen teilen; wir haben hier den Hauptgrund für die Er-schwerung des Bürgerrechtserwerbes vor uns. Man ist versucht anzunehmen, in der älteren Zeit habe die Korporationsgemeinde die heutige politische Gemeinde ver-treten, weil ja "dieselben Bürger, welche die Korporationsgemeinde ... bildeten, auch die übrige Gemeinde ausmachten."²³ Eine solche Auffassung wäre aber, im Hin-blick auf die spätere Geschichte, wenn nicht gerade falsch, so doch unpraktisch. Schon v. Segesser unterscheidet denn auch Allmendgut und Dominialgut. Zum letzteren zählt, was der Stadt in ihrer Eigenschaft als Landesherrin gehört, zum ersten, was den Gemeindegossen zur privatrechtlichen Nutzung überlassen ist: Das sind die Ansprüche und Berechtigungen der Korporationsgemeinde, die sich letzt-lich auf die "Generalauskaufsurkunde" von 1479²⁴ gründen. Mit diesem Vertrag zwis-chen Stiftsprobst und Stadt Luzern erlosch alles Recht des Gotteshauses im Hof an der Stadt, es entstand die Allmendgenossenschaft des bürgerlichen Rechts, es wurde verbrieft, was Allmendgut sei.²⁵

Die gewerblichen Vorteile der Bürger bestanden im wesentlichen darin, dass sie allein zwei Handwerke oder ein Handwerk und ein Gewerbe ausüben durften, die Hin-

²³ Kopp Josef, S. 42; vgl. auch Walthard, S. 30 ff.: In der Zeit vom Ende des Mit-telalters bis zur Helvetik beginnen die Gemeinden nach und nach, öffentliche Aufgaben zu übernehmen; waren sie am Anfang dieser Periode noch überwiegend privatwirtschaftliche Verbände mit geringem Öffentlichrechtlichem Wirkungs-kreis, so erhalten sie später grosse Öffentlichrechtliche Bedeutung und kom-men den heutigen Gemeinden schon recht nahe. - Mir erscheint es indessen schon problematisch, Begriffe wie "öffentlichrecht-licher Wirkungskreis" für die Darstellung der älteren Zeit zu verwenden; auch ist es überaus schwierig festzustellen, von welchem Zeitpunkt an die anteils-berechtigten Genossen (Korporationsbürger) in ihrer Gesamtheit von einer (grösseren) soziologischen Stadtgemeinde zu unterscheiden sind. Denn "die ge-schichtliche Entwicklung kennt keine Segmentationen. Geräuschlos und daher un-bemerkbar fliesst das Alte in das Neue über, so dass die Vergangenheit in der Gegenwart in einzelnen Rudimenten ... weiterlebt", was Raschle (S. 149) in etwas anderem Zusammenhang festgestellt hat.

²⁴ Der Generalauskauf der Stadt vom Hof ist dargestellt bei Hochstrasser, S. 17 ff. Vgl. auch v. Segesser, Band 1, zweites Buch, S. 165 ff.; Zelger, S. 17 ff.

²⁵ Nicht zu verwechseln mit Allmend- und Dominialgut ist das Gemeinde- und Staats-gut, welches in den Sönderungen der helvetischen und nachhelvetischen Zeit ge-trennt wurde. Diese Sönderungen wuchsen nicht aus historischen Bedingtheiten heraus, denn eine Unterscheidung in Staats- und Stadtgemeindegut war der frü-heren Zeit fremd gewesen (vgl. Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 139 ff.). "Statt einer rechtlichen Ausmittlung war es mehr ein Abkommen, welches getrof-fen wurde."

tersässen dagegen nur ein Handwerk. Wir wollen das nicht weiter verfolgen und hier diesen Streifzug durch die Jahrhunderte beenden. Nun soll dargestellt werden, wie die Verfassung der Stadt Luzern am Ende des Ancien Régime beschaffen war.²⁶ Vorweg sei bemerkt, dass eine geschriebene Verfassung im heutigen Sinn fehlte

B. Organisation

Die männliche Bürgerschaft Luzerns versammelte sich jedes Jahr zweimal - an den beiden Johannistagen²⁷ - in der St. Peterskapelle. Man nannte diese Zusammenkunft "Gemeinde", doch hatte sie mit einer Gemeindeversammlung im heutigen Sinn wenig zu tun: Lediglich die neugewählten (meist ohnehin nur bestätigten) Räte wurden den Bürgern präsentiert, und der Stadtschreiber verlas den Geschworenen Brief²⁸, worauf die Gemeinde ihren "gnädigen Herren und Obern" den Eid der Treue und des Gehorsams leistete. Man kann diesen Anlass, wie Pfyffer, hart als "leere Förmlichkeit" bezeichnen oder, mit His, aus grösserer Distanz die immerhin repräsentative und dekorative Bedeutung hervorheben; sicher aber hatte die Gemeinde keine politische Bedeutung mehr²⁹, denn alle politische Macht lag in den Händen von "Räth und Hundert", die sich aus vierundsechzig grossen sowie sechsunddreissig kleinen Räten zusammensetzten. Die Ratsstellen waren lebenslänglich und erblich. Zwar wurden beide Räte formell gewählt, nämlich die grossen vom vereinigten Kollegium der Räth und Hundert an den Johannistagen, die nicht amtierende Hälfte der kleinen Räte von der jeweils amtierenden andern an den Vorabenden der Johannistage, faktisch jedoch wurden die Räte nur bestätigt, ausser wenn sich ihre Reihen durch Todesfälle gelichtet hatten, und selbst dann gelangte der Sohn an die Stelle des Vaters, der Bruder an Stelle des Bruders. In den Grossen Rat gelangte diesfalls

²⁶ Die folgenden Ausführungen zur Organisation des Stadtstaates stützen sich im wesentlichen auf v. Segesser, Band 3, S. 352 ff., der seinerseits ältere Literatur angibt, sowie: Pfyffer, Staatsverfassungen, S. 1 ff.; ders., Verfassungsgeschichte, S. 18 ff.; ders., Kanton Luzern, S. 7 ff.; ders., Kantonsgeschichte, Band 1, S. 529 ff.; His, Verfassungsgeschichte, S. 1 ff. - Zum Begriff der Verfassung in der vorhelvetischen Zeit: Peyer, S. 2 ff.

²⁷ Johannistage: 24. Juni und 27. Dezember.

²⁸ Der erste Geschworene Brief stammt aus dem Jahre 1252. Er enthielt verschiedene zivil- und strafrechtliche Bestimmungen und wurde mehrmals revidiert, zuletzt 1739.

²⁹ Der Gemeinde waren zwar gewisse "Reservatrechte" (v. Segesser) verblieben: Bündnisse mit andern Staaten, Kriegserklärungen und Friedensverträge bedurften ihrer Zustimmung, ebenso neue Steuern; diese Rechte wurden aber seit 1712 nie mehr aktuell, denn neue Bündnisse gab es nicht, Steuern wurden keine erhoben usw.

der älteste Sohn oder Bruder, in den Kleinen konnte der jüngere vorgezogen werden. Nur in diesem Falle fand eine richtige Wahl statt, oder wenn ein Rat verstarb, ohne einen Sohn oder Bruder von wenigstens sechzehn Jahren zu hinterlassen.

Der Kompetenzbereich der Räth und Hundert war nicht genau abgegrenzt. Gewisse wichtige Geschäfte gelangten immer an sie, andere nur, wenn der Kleine Rat es nötig fand. Schon daran ist zu erkennen, dass die Räth und Hundert weitgehend vom Kleinen Rat dominiert wurden; dennoch galt das Gesamtgremium als höchste Behörde der Republik.

Ihr stand ein Schultheiss vor, der jedes Jahr durch den Altschultheissen ersetzt wurde; Amts- und Altschultheiss lösten sich also im Jahresturnus ab, auch ihr Amt war lebenslänglich. Als primus inter pares versammelte, präsiidierte und entliess der amtierende Schultheiss die Räte und vertrat die Republik nach aussen; die mit seiner Stellung verbundene Würde war so gross, dass Familien, die einmal einen Schultheissen gestellt hatten, sich nicht nur patrizisch, sondern "konsularisch" nannten. "Schultheiss, klein und grosse Räte, so man nennt die Hundert der Stadt Lucern", so der offizielle Titel, vereinigten auf sich die ganze Staatsgewalt; Gewaltentrennung fand man nicht einmal ansatzweise. Die wichtigen Behörden und Amtsstellen waren entweder mit Räten besetzt oder wurden von ihnen beherrscht. So gab es einen "Geheimen Rat", der sofort und geheim handeln durfte, wenn Gefahr im Verzuge lag. Er setzte sich zusammen aus den beiden Schultheissen und den vier Ältesten des Kleinen Rates, die man Statthalter nannte, weil sie die Schultheissen im Verhinderungsfall zu vertreten hatten. Sämtliche Gerichte, mit Ausnahme der erstinstanzlichen auf der Landschaft,³⁰ waren ausschliesslich oder vorwiegend mit Räten besetzt: Zivilsachen beurteilte in erster Instanz das Stadtgericht, bestehend aus je drei kleinen und grossen Räten sowie dem Richter und dem Schreiber. Von diesem einfachen konnte man bei genügendem Streitwert an das "gedoppelte" Stadtgericht appellieren, das aus mehr Räten bestand, nämlich den alten und den amtierenden. Von da gelangte man an den Kleinen Rat und schliesslich an Räth und Hundert. Polizeistrafsachen³¹ erledigten vier kleine und drei grosse Räte sowie zwei Bürger, die zusammen das Stadt-Neunegericht bildeten, als einzige Instanz. Kriminalsachen gelangten immer an die Räte, die nur aufgrund der Verhörprotokolle urteil-

³⁰ Diese bestanden aus sechs bis acht vereidigten Männern, den sogenannten Geschworenen; sie beurteilten Zivilsachen. Die Appellation ging an den Landvogt (also an einen Rat), der auch erstinstanzlich für Polizeistrafsachen zuständig war. Bei genügend hohem Streitwert war Weiterzug an den Rat möglich, der Kriminalsachen als einzige Instanz beurteilte, ausser in Sursee, Sempach und Münster, die eigene Blutgerichte hatten.

³¹ Als solche galten etwa "Schimpf und Scheltungen, Rauf- und Schlaghändel".

ten, welche der Ratsrichter vom Ratsschreiber in Anwesenheit von zwei Räten anfertigen liess. Selbst in Malefizfällen (todeswürdige Verbrechen) hatte der Angeklagte keine Möglichkeit, sich zu verteidigen; ihm drohten nebst der Tortur grausame, qualifizierte Todesstrafen, bestenfalls die Galeere auf französischen Schiffen.³²

Dass bei dieser Gewalteneinheit die Räte gegen ihresgleichen gerne Milde walten liessen, erstaunt wohl niemanden. Vielzitiert ist die Bestimmung, wonach Beamte (d.h. praktisch Räte) für Veruntreuungen zwar zum Ersatze angehalten, sonst aber keineswegs bestraft wurden.³³

Zu den zahlreichen Kammern und Kommissionen - Kriegsrat, Civilkammer, Schulrat, Stadtrechnungskammer, Strasskommission, Stadtgarnisonkommission, Jägerkammer, Vogtkinder-Rechnungskammer, Sanitäts-, Almosen-, Salzrat usw. - sei nur noch einmal bemerkt, dass sie ausnahmslos von Räten beherrscht wurden, wie den Staatskählern dieser Jahre leicht zu entnehmen ist.

C. Bürgerrecht

Die "Gemeinde der eingessenen Bürger" bestand aus allen, die das volle luzernische Stadtbürgerrecht besaßen und somit Anteil am Genossengut (Korporationsgut) hatten. Nur wenige von ihnen waren regimentsfähig. Ein schlechteres Bürgerrecht besaßen die Neubürger, ein noch schlechteres die Hintersässen; die Beisässen schliesslich hatten überhaupt keines.³⁴

³² Die Strafrechtspflege folgte in Luzern der peinlichen Gerichtsordnung Karls V. aus dem Jahre 1532, der sog. *Constitutio Criminalis Carolina* oder kurz *Carolina*. Dazu erschöpfend v. Segesser, Band 4, S. 175 ff.

³³ Vgl. z.B. Pfyffer, Verfassungsgeschichte, S. 30, der seinerseits Heinrich Gelzer, Die drei letzten Jahrhunderte der Schweizergeschichte, Band II, S. 250 zitiert. Pfyffer bemerkt a.a.O., S. 29: "Unter den aristokratischen Regierungen der Schweiz war diejenige von Luzern die verdorbenste." Von Segesser dagegen betont (Band 3, elftes Buch, S. 52), dass sich die Städte und Länder der Eidgenossenschaft im achtzehnten Jahrhundert durch vorzügliche Verwaltung, milde Herrschaft und aufblühenden Wohlstand auszeichneten. Beide Ansichten sind wohl etwas extrem; moralischen Wertungen historischer Zustände haftet zudem immer etwas Irrationales an. Sicher ist, dass Luzern "das konzentrierteste Patriziat" aller schweizerischen Städte-Kantone besass (Hochstrasser, S. 22, Note 67). Interessante demographische Angaben betreffend Patrizier, Bürger und Hintersässen findet man bei Burri, S. 164 ff.

³⁴ Vgl. zum Folgenden vor allem v. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 99 ff.; Bättig, vor allem S. 70 ff.; Hochstrasser, S. 25 ff.

I. Die Regimentsfähigen

Am Ende des 18. Jahrhunderts gab es in Luzern nur neunundzwanzig regimentsfähige Geschlechter.³⁵ Sie alle besaßen das volle Bürgerrecht, bildeten aber einen Stand oberhalb der gewöhnlichen Bürgerschaft. Sie behielten diesen Stand bei, auch wenn sie nicht im Rate vertreten waren. Politisch und wirtschaftlich waren sie un-
gemein privilegiert. Mit Erfolg strebten sie danach, unter sich zu bleiben. Denn das sogenannte "Fundamentalgesetz" von 1773 bestimmte im wesentlichen: Nur wenn ein patrizisches Geschlecht aussterben sollte, kann ein gewöhnliches Bürgerge-
schlecht nachrücken; Bürger, die nach 1771 aufgenommen werden, erhalten die Regimentsfähigkeit erst, wenn alle vor ihnen ins Bürgerrecht aufgenommenen Geschlechter sie erlangt haben. Jeweils das älteste Neubürgergeschlecht soll diesfalls be-
rücksichtigt werden, aber erst in der vierten Generation.³⁶

Mit diesem Gesetz wurde die Geschlechterherrschaft, die faktisch längst bestand, offizi-
alisiert; vor allem aber wurde die Zahl der regimentsfähigen Geschlechter, wie man glaubte, für alle Zeiten festgelegt.

Dass man damit die Ausschliesslichkeit des Patriziats übertrieben hatte, erkannt-
ten schon Zeitgenossen.³⁷ Das Fundamentalgesetz blieb dennoch bis zur Revolution in Kraft.

II. Die nicht regimentsfähigen eingesessenen Bürger

All diejenigen, welche das volle Stadtbürgerrecht besaßen ohne regimentsfähig zu sein, bildeten einen eigenen Stand. Sie genossen gewerbliche Vorteile und die Genossame, d.h. Nutzungsrechte am Genossen- oder Korporationsgut, denen die Pflicht zur Armenunterstützung entsprach, wobei allerdings die Vorteile deutlich überwo-
gen. Die Bürger waren - bis auf die Teilnahme an der Gemeinde in der St. Peterska-
pelle - politisch rechtlos. Ihre Zahl wurde von zwei Seiten her eingeschränkt: von oben durch die Regimentsfähigen, von unten durch die Stadteinwohner minderen Bürgerrechts, insbesondere die Hintersässen.

Bürger zu werden war seit dem 16. Jahrhundert immer schwieriger geworden. Am En-
de des 18. Jahrhunderts galt ein Statut von 1755, das im wesentlichen bestimmte:³⁸

³⁵ Sie sind zusammengestellt bei Müller, S. 22 ff.

³⁶ Der Text dieses Fundamentalgesetzes ist abgedruckt bei v. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 129 ff., sowie bei Bättig, S. 77 ff. und Pfyffer, Kantons-
geschichte, Band 1, S. 530.

³⁷ Vgl. Bättig, S. 83 ff., sowie den auf S. 79 ff. abgedruckten Gesetzesentwurf, der das Fundamentalgesetz hätte mildern sollen.

³⁸ Gedenkbuch des Schultheissen, Staatsarchiv Luzern. Abgedruckt bei v. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 114 ff., sowie Bättig, S. 77.

Jeder Interessent muss sich unter Einhaltung strenger Formvorschriften beim Schultheissen melden. Die Räte entscheiden dann zunächst, ob sie überhaupt Bürger aufnehmen wollen.³⁹ Erst wenn sie diese Frage grundsätzlich bejaht haben, wird über einen bestimmten Bewerber verhandelt. Dieser muss vor allem reich sein, denn die Räte weisen ihm einen Platz zu, wo er zwei oder mehrere hölzerne Häuser kaufen und durch ein steinernes Gebäude ersetzen soll. Darüber hinaus muss ihm noch ein beträchtliches Vermögen verbleiben; dessen Höhe schwankt, je nachdem ob der Betreffende aus den Zinsen zu leben gedenkt, Handel treibt oder gar als Fabrikant Müssiggänger und Faulenzer zur Arbeit zieht. So oder so besteht kein Rechtsanspruch auf das Bürgerrecht; den Räten bleibt es unbenommen, sich grundsätzlich gegen neue Bürgeraufnahmen zu entscheiden. - Der so Aufgenommene war aber erst Neubürger; denn für die Genossame wurde Geburt als Bürger gefordert,⁴⁰ eine Bedingung die frühestens seine Kinder erfüllen konnten.

Leichter war es, das eingessene Bürgerrecht zu verlieren.⁴¹ Es genügte, ohne Urlaub des Rates sich während Jahr und Tag ausserhalb der Stadtmauern zu begeben. Auch freiwillige Aufgabe und strafweiser Entzug waren möglich.

III. Neubürger, Ausbürger, Ehrenbürger

Der Neubürger konnte Handwerk und Gewerbe betreiben, mit den eingessenen Bürgern an der Gemeinde teilnehmen sowie den Pensionentaler empfangen. Die als Bürger geborenen Kinder des Neubürgers erhielten die Genossame und damit das eingessene Bürgerrecht. Politisch war der Neubürger insofern benachteiligt, als es für ihn gemäss Fundamentalgesetz noch unwahrscheinlicher war als für einen eingessenen, jemals die Regimentsfähigkeit zu erlangen.

Der Ausbürger war ursprünglich ein vollberechtigter Bürger, der nicht in der Stadt wohnte. Seine Rechte schwanden im 17. und 18. Jahrhundert. Bis zur Revolution galt ein Statut von 1730,⁴² das dem Ausbürger lediglich gewisse Vorzüge beim Bürgerrechtserwerb zubilligte, nicht mehr das Bürgerrecht selbst. Insbesondere brauchte der Ausbürger, der in die Stadt ziehen wollte, eine Bewilligung des Rates, die nur reichen Bewerbern erteilt wurde. Endlich aufgenommen hatten sie die

³⁹ Im 17. Jahrhundert hatten die Räte mehrmals beschlossen, überhaupt keine Bürger aufzunehmen, so 1602 für fünf Jahre, 1638 gar für fünfzig Jahre (woran sie sich dann allerdings nicht halten konnten, vgl. v. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 109). Später kamen sie von dieser Praxis ab, erschwerten aber dafür die Bedingungen ungemein.

⁴⁰ Diese Bestimmung findet man in einem Statut von 1573. Vgl. Hochstrasser, S. 27.

⁴¹ Vgl. Bättig, S. 86 ff.; v. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 116 ff.

⁴² Druck: v. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 117 ff.; Bättig, S. 88 ff.

Rechtsstellung von Neubürgern.

Der Ehrenbürger hatte keinen Anspruch auf die Rechte der Bürger, solange er sich nicht in der Stadt niederliess.

Man sieht: Wohnsitz in der Stadt war eine Voraussetzung des Neubürgerrechts, Geburt in der Stadt Voraussetzung des eingessenen Bürgerrechts. Dies galt aber nicht für die Patrizier. Denn gemäss einem Statut von 1711 waren ihre in der Landschaft geborenen Söhne als in der Stadt geboren zu betrachten. Dasselbe bestimmte das Stadtrecht (Munizipale) von 1706 für Bürger in obrigkeitlichen Diensten und kapitulierten Garden auswärts.⁴³

IV. Hintersässen, Beisässen

Der Hintersässe besuchte mit den Bürgern die Gemeinde und konnte ein Handwerk betreiben. Er besass ein unvollständiges Bürgerrecht⁴⁴ und hatte am Armen-, nicht aber am Genossengut teil. Er musste eine beträchtliche Summe für allfällige künftige Schulden hinterlegen sowie jährlich das Hintersassgeld entrichten.⁴⁵

Als Beisässen oder Gäste schliesslich bezeichnete man Stadteinwohner, die kein Bürgerrecht, sondern nur eine Niederlassungsbewilligung besaßen.⁴⁶

⁴³ V. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 116; Bättig, S. 87. -
Zu den schweizerischen Garderegimentern in fremden Diensten vgl. die Uebersicht im Historisch-Biographischen Lexikon, Band III, S. 395 ff., sowie vor allem das monumentale Werk von Paul de Vallière, Treue und Ehre, Geschichte der Schweizer in fremden Diensten, Lausanne o.J. (1.A. 1912, 2.A. 1940).

⁴⁴ Das ergibt sich aus der Tatsache, dass der als Hintersässe Aufgenommene das Bürgerrecht seines früheren Heimatortes verlor (v. Segesser, Band 3, zwölftes Buch, S. 120, Note 1).

⁴⁵ Bättig, S. 93 ff.

⁴⁶ Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 1, S. 536, Note 143.

3. KAPITEL

Das Gemeinderecht der Helvetik

A. Ueberblick

Gerold Meyer von Knonau schrieb 1856:¹ "Unter allen Abschnitten unserer Schweizergeschichte ist ... keiner, welcher das gebildete Publikum weniger anspricht als die Helvetik. Dies rührt nach meiner Ansicht minder daher, dass sie nicht gekannt sei, sondern der Grund liegt darin, dass während jener fünf Jahre (1798 - 1803) wohl viel experimentirt, aber wenig geleistet wurde, und über dem Parteihader ächt eidgenössischer Sinn nur selten zur Geltung kam." Treten wir auf diese Behauptungen ein.

Festzustellen, ob die Helvetik das gebildete Publikum jemals weniger ansprach als andere Abschnitte der Schweizergeschichte, ist schwierig. Dass es 1856 so war, liegt nahe, denn die älteren Menschen von damals hatten die Schrecken und Wirren der helvetischen Zeit noch selbst miterlebt. Heute hingegen liegt die Helvetik dem geschichtlich nicht besonders interessierten Laien kaum näher als die Schlacht bei Bibracte. Dennoch deutet die recht stiefmütterliche Behandlung, welche dieser Zeit meist in den Schulgeschichtsbüchern zuteil wird, darauf hin, dass man die Helvetik als demütigende und unrühmliche Epoche der Fremdherrschaft empfindet. Auch wenn wir die Helvetik heute nicht mehr, wie v. Segesser, als Katastrophe sehen, "die, im Westen Europas aufgegangen, sich mit dem Anfang des Jahres 1798 in unsere specielle Geschichte hineinwälzt"², so berührt es uns doch unangenehm, dass der Stoss, welcher das erstarrte und daher brüchige Gebäude der alten Eidgenossenschaft zum Einsturz brachte und damit den Beginn der modernen Staatsentwicklung der Schweiz ermöglichte, dass dieser Stoss von aussen kommen musste.

Wenn die Helvetik also kaum jemanden anspricht, so interessiert sie doch den Historiker ganz besonders. Denn "Ende und Anfang, Niedergang und Aufstieg, Enttäuschung und Verheissung sind in keiner andern Zeitspanne der Schweizergeschichte so nahe und in so merkwürdiger Gegensätzlichkeit beieinander wie" damals.³ Eben diese Polarität aber und die Fülle der Ereignisse in nur fünf Jahren machen es so schwierig, die Helvetik zu begreifen. Ende einer rund fünfhundertjährigen Entwicklung und Anfang einer modernen, die 1848 ihren vorläufigen Abschluss fand, Niedergang des Ancien Régime und Aufstieg des neuen, Verheissung der Befreiung des Individuums, seine Versehung mit Freiheitsrechten, die sich aus der Trias Freiheit,

¹ A.H., Band I, S. VII.

² V. Segesser, Band 4, S. 720.

³ Guggenbühl, Helvetik, S. 5.

Gleichheit und Einheit ergaben, und Enttäuschung über die Auswirkungen dieser Leit-motive - all das kennzeichnet die Helvetik und lässt sie als Zäsur erscheinen, die in der Schweizergeschichte nicht ihresgleichen hat.

Scheint das für die allgemeine Geschichte zu gelten, so erst recht für die Verfassungsgeschichte und die Rechtsgeschichte überhaupt. Denn die Helvetik hat es zum ersten Mal unternommen, "an die Stelle der herkömmlichen, aus mittelalterlichen Einrichtungen entstandenen Staatsordnung ein neues Recht zu setzen."⁴ Die Prinzipien dieses Rechts, besonders der Verfassung der "République helvétique une et indivisible", standen in scharfem Gegensatz zum Charakter der vorrevolutionären Zeit, wie Rappard deutlich hervorhebt:⁵ Das "Staatenbündel"⁶ der alten Eidgenossenschaft wich einem Einheitsstaat nach französischem Muster; die dreizehn Orte, die Zugewandten und Gemeinen Herrschaften, die rechtlich wie politisch ungleich gewesen waren, wurden zu gleichberechtigten (oder gleichberechtigten) Verwaltungsbezirken ohne Souveränität, ja sogar ohne Autonomie; die repräsentative Demokratie ersetzte die alte, direkt demokratische Staatsform (etwa in Uri, Schwyz und Unterwalden), die Monarchie (z.B. in St. Gallen und Basel) und die Aristokratie (z.B. in Luzern); aus Patriziern, Bürgern, Hintersässen und Untertanen wurden gleichberechtigte helvetische Staatsbürger, denen, im Unterschied zu früher, Religions-, Kultus-, Press-, Niederlassungs-, Vereins-, Petitions-, Eigentums-, Handels- und Gewerbefreiheit zugestanden wurden. Auf Gesetzebene rezipierte man das französische Strafgesetzbuch (Code pénal)⁷, was einen ungeheuren Fortschritt bedeutete; auch das Privatrecht hätte in einem "allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch" kodifiziert und vereinheitlicht werden sollen, ebenso das Zivilprozessrecht und das Schuldbetreibungsrecht, doch kam man dabei nicht über fragmentarische Entwürfe hinaus, die sich an französische Vorbilder anlehnten.⁸

Scheint mit Verkündung der Ersten Helvetischen Verfassung am 12. April 1798 in Aarau die Rechtskontinuität vollkommen zerstört, so bedarf dieser Eindruck einer Korrektur. Die Helvetik war "keine unvermittelte Eruption, sondern wie jeder geschichtliche Vorgang in Vorzeit und Umwelt verankert. Ihr äusserer Ablauf täuscht: viel Eigenartiges trat überraschend auf, das Ding an sich war aber meist weniger

⁴ His, Staatsrecht, Band 1, S. 6.

⁵ Rappard, L'Individu et l'Etat, S. 17 ff., 25 ff.

⁶ Gasser verwendet diesen Ausdruck in Föderalismusprobleme, S. 7, weil die alte Eidgenossenschaft kein Staatenbund war (erst recht natürlich kein Bundesstaat). Zu den Möglichkeiten, die alte Eidgenossenschaft rechtlich zu konstruieren: Max Kopp, S. 80 ff.

⁷ A.H., Band IV, S. 393 - 414 (4. Mai 1799). Schon am 12. Mai 1798 war in ganz Helvetien die Tortur abgeschafft worden (A.H., Band I, S. 1088).

⁸ Hilty, Helvetik, S. 617 ff.

neu, als seine zeitlich und örtlich umgrenzte Erscheinung auf den ersten Blick glauben lässt."⁹ Ganz besonders gilt das, wenn wir, dem Postulat der funktionalen Rechtsvergleichung¹⁰ folgend, nicht allein den Wortlaut der Verfassung und Gesetze betrachten, sondern darüber hinaus uns fragen, wie die Normen sich ausgewirkt haben. Die helvetischen Gemeindegesetze z.B. haben in den Landgemeinden vielerorts weit weniger geändert, als man nach Studium nur des Gesetzestextes annehmen müsste. So stellt Hans Weber für die Zürcher Landschaft fest, "dass das Gemeindewesen durch den Zusammenbruch des Ancien Régime und den Aufbau des helvetischen Einheitsstaates lange nicht so stark beeinflusst wurde wie die übergeordneten staatlichen Einrichtungen."¹¹ Für eine Stadtgemeinde wie Luzern freilich gilt das nicht. Ehemals selbst ein Staat, dessen Staatsform zu beseitigen eines der Hauptziele der Revolution war, während Monaten Hauptstadt der helvetischen Republik und Sitz ihrer Zentralbehörden, konnte sich Luzern dem Einfluss der neuen Gesetze weit weniger entziehen.

So könnte der Rechtskontinuitätsbruch, den die Helvetik brachte - trotz gewisser Einschränkungen - kaum grösser sein. Zudem bleibt festzustellen, dass die Helvetik "die späteren Zeiten beeinflusst" hat, "indem sie zum ersten mal die Staatstheorien der Aufklärung der Wirklichkeit gegenübergestellt und dadurch ... realpolitisch bedeutsam gemacht hat."¹² Für die Rechtsentwicklung des 19. Jahrhunderts war sie grundlegend,¹³ nicht nur was den Geist der Gesetzgebung anbelangt; denn gerade etwa für das spätere Gemeinderecht hatten die helvetischen Gemeindegesetze paradigmatische Bedeutung.

Doch kehren wir zu Gerold Meyer von Knonau zurück.

Dass die Helvetik schon zu seiner Zeit bekannt war, lässt sich nicht bestreiten, sofern man als **Massstab** für den Grad der Bekanntheit die Anzahl der einschlägigen Werke selten lässt; um nur ein wichtiges zu nennen: Anton von Tiliier veröffent-

⁹ Guggenbühl, Helvetik, S. 14.

¹⁰ Der Grundsatz der funktionalen Rechtsvergleichung dürfte in der westlichen Welt allgemein anerkannt sein. Vgl. z.B. Kurt Hanns Ebert, Rechtsvergleichung, Bern 1978, S. 23, § 3: "Die Rechtsnorm darf nicht mit ihrem Text gleichgesetzt werden. Ihr voller Inhalt eröffnet sich erst, wenn man sie über den Wortlaut des Textes hinaus in weitere Zusammenhänge, die sich unmittelbar auf die konkrete Lebenswirklichkeit beziehen, eingebunden sieht." - Auch Rechtsgeschichte kann Rechtsvergleichung sein. Vgl. Ebert, a.a.O., S. 22 f., sowie Clausdieter Schott, Der "Träger" als Treuhandform, Köln/Wien 1975, S. 9: "Da ... Aufsuchen nicht immer ... Auffinden bedeutet, nimmt die Rechtsgeschichte starke Züge des Experimentellen an ... Diese "ars inveniendi" ... verbindet die Rechtsgeschichte aufs engste mit der Rechtsvergleichung ... Deutsche Rechtsgeschichte ist ihrem Wesen nach selbst Rechtsvergleichung"(Note 26).

¹¹ Weber, S. 259.

¹² Schefold, S. 2 f.

¹³ Vgl. His, Staatsrecht, Band 1, S. 6.

lichte seine dreibändige "Geschichte der Helvetischen Republik" 1843.¹⁴ Heute freilich sind wir weit besser dokumentiert, vor allem dank der aus sechzehn inhalts-schweren Bänden bestehenden "Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik", deren Fertigstellung beinahe ein Jahrhundert in Anspruch nahm.¹⁵

Dem Vorwurf, zur Zeit der Helvetik sei wenig geleistet worden, begegnet Johannes Dierauer mit dem Hinweis auf die Ungunst der Zeit.¹⁶ Ex post kann man sich aber wirklich fragen, ob dieser Vorwurf überhaupt gerechtfertigt sei. Natürlich reichten fünf Jahre nicht aus, um all die hochgesteckten Verfassungsaufträge von 1798 in die Tat umzusetzen; aber schon "dass ein Ideengut vorhanden blieb, aus dem später neue Formen entstehen konnten",¹⁷ ist bedeutend. Ohne Zweifel lag vieles, "was Hilty ... als "Unsterbliches" der Helvetik gewertet hat, ... schon im Geiste der schweizerischen Aufklärung des 18. Jahrhunderts,"¹⁸ aber eben nur im Geiste, und die allgemeine Geistesgeschichte vermag den Rechtshistoriker namentlich dann zu interessieren, wenn sie sich auf die Rechtsgeschichte ausgewirkt hat; das ist erst mit der Helvetik geschehen.

Der Parteihader schliesslich, welcher den "ächt eidgenössischen Sinn" nur selten zur Geltung kommen liess, ist einer der unerfreulichsten Aspekte der Helvetik. Anhänger der neuen und der alten Ordnung, Unitarier und Föderalisten, bekämpften sich fortwährend, was eine permanente Verfassungskrise zur Folge hatte. Der Ersten Helvetischen Verfassung folgte 1801 die Verfassung von Malmaison und 1802 die sogenannte Zweite Helvetische Verfassung; mehrere Entwürfe wurden nie rechtskräftig.¹⁹ Be-

¹⁴ Die vor 1898 zur Helvetik erschienene Literatur dürfte nahezu vollständig zusammengestellt sein bei Strickler, 1898, S. 135 - 143.

¹⁵ Die Literatur zur Helvetik ist umfangreich. Besonders hingewiesen sei auf Hilty, Helvetik; Guggenbühl, Schweizergeschichte; ders., Helvetik; Dierauer; eine streng staatsrechtsgeschichtliche Darstellung bietet His, Staatsrecht, Band 1; an Einzeluntersuchungen der Gemeinden zur Zeit der Helvetik seien erwähnt: Rosenkranz und Weber; zur Verfassungsgeschichte: Kaiser/Strickler; Rappard, L'Individu et l'Etat; Heusler, S. 307 ff.; die vielleicht beste Gesamtdarstellung stammt von Andreas Staehelin: Helvetik, Handbuch der Schweizer Geschichte", Band 2, Zürich 1977, S. 787 ff. Vgl. auch die dort angeführte Literatur.

¹⁶ Dierauer, Band 5, erste Hälfte, S. 35 f.: "Es lag an der Ungunst der Zeit, wenn diese geistige Auslese unter den Mitgliedern der gesetzgebenden Räte nur wenig Positives zustande bringen und mehr nur Postulate aufstellen, als dauerndes Recht schaffen konnte."

¹⁷ Schefold, S. 3.

¹⁸ Guggenbühl, Helvetik, S. 16.

¹⁹ Diese Verfassungen, inklusive die Entwürfe, sind zusammengestellt in Ignaz Paul Vital Troxlers Schrift: Die sieben Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1798 - 1815, Zürich 1838, sowie Kaiser/Strickler, B (Dokumentarischer Theil), S. 8 ff.

merkwürdig an diesen späteren Verfassungen ist, dass sie vom streng einheitsstaatlichen Prinzip abwichen und eine Art Bundesstaat schufen. Sie konnten jedoch noch weit weniger als die Erste Helvetische Verfassung verwirklicht werden. So wurde z.B. auf Grund der Zweiten Helvetischen Verfassung eine luzernische Kantonsverfassung ausgearbeitet und vom Senat genehmigt;²⁰ eine Volksabstimmung darüber fand aber nicht mehr statt, die Verfassung wurde in der Folge nicht eingeführt. Sie blieb, wie so vieles, ein Aktenstück in der amtlichen Sammlung.

Kehren wir nach diesem Versuch einer allgemeinen Charakterisierung der Helvetik nach Luzern zurück.

Am Vorabend der Revolution war die luzernische Bevölkerung von den philosophischen Lehren aufklärerischen Naturrechts weitgehend unberührt. Wenn die Ideen der französischen Revolution überhaupt bekannt waren, so erregte deren antikirchliche Richtung höchstens den Widerwillen vorab des katholischen Landvolkes.²¹ Im Stadtpatriziat aber hatte sich schon im frühen 18. Jahrhundert eine Gruppe herausgebildet, die sich dem Klerus und der katholischen Richtung widersetzte²² und die alte, streng kirchliche Partei geistig überragte.²³ Zu diesen beiden insgesamt recht passiven Gruppierungen kam im letzten Dezennium des 18. Jahrhunderts als dritte und schliesslich entscheidende Kraft eine Anzahl junger Patrizier, die sich die Revolutionsideen zu eigen gemacht hatten. Diese wenigen Männer gelangten im Laufe der letzten gemeineidgenössischen Tagsatzung in Aarau²⁴ zu massgeblichem Einfluss. Einer von ihnen, Vinzenz Rüttimann, war Mitglied der luzernischen Gesandtschaft und schickte am 30. Januar 1798 einen beunruhigenden, wohlberechnenden Brief nach Luzern, worin er die politische Lage der Eidgenossenschaft schilderte.²⁵ Er wies im wesentlichen darauf hin, dass eine "politische Umschaffung wenigstens der aristokratischen Regierungen" im Sinne einer Realisierung der Volkssouveränität mittels Wahl von Volksausschüssen seit einigen Tagen in mehreren Kantonen sich verbreite. Rüttimann zitierte einen Ausspruch des bernischen Seckelmeisters Frischung: "Die revolutionäre Gärung habe zu tiefe Wurzeln gefasst, als dass es noch ratsam wäre, Gewalt brauchen zu wollen: man müsse trachten, den äussern Feind mehr durch kluge Nachgiebigkeit zu besänftigen, als mit den Waffen in der Hand zu reizen und in das

²⁰ His, Verfassungsgeschichte, S. 33. "Entwurf einer Organisation für den Kanton Luzern", A.H., Band VIII, S. 1506 ff.

²¹ V. Segesser, Band 3, S. 365.

²² V. Segesser, Band 3, elftes Buch, S. 51 f.; His, Verfassungsgeschichte, S. 10 f.

²³ V. Segesser, Band 3, S. 366 f.

²⁴ 27. Dezember 1797 bis 31. Januar 1798.

²⁵ Text bei v. Segesser, Band 3, S. 371 ff.

Innere der Schweiz zu locken ... er (Frisching) wünsche von Herzen, dass durch Aufopferung politischer Rechte von Seite der Regierungen unser Vaterland gerettet werden könne ..."

Vor allem dieser Brief Rüttimanns bewirkte wohl, dass schon am 31. Januar 1798 der Grosse Rat von Luzern die aristokratische Regierungsform feierlich abschaffte und an deren Stelle eine repräsentativ-demokratische setzte:²⁶ In Urversammlungen sollten Volksrepräsentanten aus Stadt und Landschaft gewählt werden, die dann zusammen mit dem Grossen Rat eine neue Regierungsform zu beraten und festzusetzen hätten. Der Kleine Rat wurde beauftragt, die Art und Weise der Einberufung der Urversammlungen und der Wahl der Volksrepräsentanten zu regeln. Die aristokratische Regierung behielt zur Bewahrung von Ruhe und Ordnung provisorisch ihre vollziehende, richterliche und Polizeigewalt, nicht aber die gesetzgebende, bis zum Inkrafttreten der neu auszuarbeitenden Verfassung.

Dieser Akt ging als "Abdikation"²⁷ in die Geschichte ein. Für die meisten Zeitgenossen kam sie völlig überraschend.²⁸ Das Landvolk reagierte mit Misstrauen, ja offener Ablehnung.²⁹ Die Stadtbürger hingegen waren meist erfreut, weil sie sich plötzlich standesgleich mit den Patriziern sahen.³⁰ Die Motive der Abdikation wurden in einer "Kundmachung" den Bürgern dargelegt:³¹ das Vaterland sei von Aussen bedroht, und es gäre im Innern. Die Umänderung der aristokratischen in eine Volksre-

²⁶ Schon am 19. Januar freilich berichtete die luzernische Gesandtschaft aus Aarau, dass im Kanton Basel eine politische Umgestaltung bevorstehe. Rüttimann legte den Räten dar, "dass bei solchen Umständen halbe Massregeln zu nichts führen und das Vaterland nur durch ausserordentliche Mittel kann gerettet werden." Daraufhin wurde in Luzern eine Kommission bestellt, welche eine Verfassungsänderung vorbereiten sollte; die revolutionär Gesinnten waren in diesem Gremium stark vertreten. Ein weiterer Brief aus Aarau (am 26. Januar) nannte den Revolutionsgeist, der nun auch in der Waadt ausgebrochen sei und der nur durch innere Reformen in Schranken gehalten werden könne. In der Folge (am 30. Januar) forderte der Grosse Rat das Volk in einer Proklamation auf, allfällige Beschwerden vorzutragen. Vgl. Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 1, S. 559 ff.; Hermann Büchi, S. 603 ff., besonders Note 1 S. 604 f.

²⁷ Der Abdikationsbeschluss ist vollständig abgedruckt bei v. Segesser, Band 3, S. 374 f., sowie Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 1, S. 562 f. und His, Verfassungsgeschichte, S. 12.

²⁸ So Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 1, S. 558.

²⁹ V. Segesser, Band 3, S. 376: "Die abstracte Idee der Volkssouveränität ward nicht begriffen, das Zurücktreten der Obrigkeit vor der drohenden Haltung der religionsfeindlichen französischen Revolution erschien dem Landvolk geradezu als Verrath."

³⁰ V. Segesser, a.a.O.

³¹ Abgedruckt bei v. Segesser, Band 3, S. 375 f., Fussnote 1.

gierung und der freiwillige Verzicht auf alle patrizischen und bürgerlichen Standesvorzüge könnten das Land vor fremder Gewalt und innerer Zwietracht retten. - Diese wohl zutreffenden edlen Beweggründe können, wie His betont³², nicht darüber hinwegtäuschen, dass "die Selbstaufgabe der Aristokratie doch auch ein Zeichen ihrer Unsicherheit und inneren Schwäche" war.

Am 7. Februar erliess die provisorische Regierung eine Vollziehungsverordnung zum Abdikationsdekret:³³ In den fünfundzwanzig Bataillonsbezirken³⁴ der Landschaft sollten in Urversammlungen je zwei Wahlmänner bestimmt werden, die am folgenden Tag in den Hauptgemeinden der (grösseren) Brigadebezirke³⁵ insgesamt neunzehn Repräsentanten zu wählen hätten. Zu diesen Männern sollten sich gemäss Dekret vom 9. Februar zehn Räte gesellen, vier Stadtbürger, ein Hintersässe und je ein Repräsentant von Sursee und Sempach. Aber schon in den Urversammlungen vom 12. Februar kam es an mehreren Orten zu Unruhen. Es gelang gerade noch, die Wahlmänner zu ernennen; die Wahl der Repräsentanten am folgenden Tag war nicht mehr überall möglich, denn viele Leute waren über die Art der Vertretung unzufrieden; "jeder grössere Ort wollte einen Repräsentanten haben."³⁶ So beschloss die provisorische Regierung am 24. Februar, die Wahlmänner zu Volksrepräsentanten zu ernennen; die Wahl hatte damit, unbeabsichtigt freilich, unmittelbaren Charakter angenommen. Am 1. März konstituierten sich die nunmehr neunundsechzig Volksvertreter als "Nationalversammlung" in Luzern. Diese hätte, zusammen mit der provisorischen Regierung, eine Kantonsverfassung ausarbeiten sollen. In den Kriegswirren der folgenden Tage, die mit dem Fall Berns einen Höhepunkt erreichten, kam sie jedoch nur gerade dazu, ein Geschäftsreglement und einen Erlass über die eigenen Besoldungen zu verabschieden. Unter starkem französischem Druck ersetzte sie die alte (patrizische) provisorische Regierung durch

³² Verfassungsgeschichte, S. 11.

³³ Zu den Einzelheiten dieser Verordnung: His, Verfassungsgeschichte, S. 12 f.; v. Segesser, Band 3, S. 377 ff.; dort ist in Fussnote 3 die Verordnung abgedruckt.

³⁴ Den Urversammlungen wurde also nicht die politische Einteilung der Landschaft in Landvogteien oder Aemter zugrunde gelegt; man richtete sich nach der mehr an der Bevölkerungsdichte orientierten militärischen Gliederung in Bataillons- und Brigadebezirke.
Zur militärischen Einteilung der Luzerner Landschaft: v. Segesser, Band 3, S. 257, sowie S. 377 f., Note 3, und dreizehntes Buch, S. 151 ff.

³⁵ Die Brigadebezirke und ihre Hauptorte: Willisau (Hauptort Willisau); Entlebuch (Schüpfheim); Rothenburg (Rothenburg); Münster (Münster); Ruswyl (Ruswyl). Die Brigadebezirke bestanden aus vier bis sieben Bataillonsbezirken (durchschnittlich fünf).

³⁶ Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 5.

eine neue, ebenfalls provisorische.³⁷ Am 26. März verlangte Frankreich, dass innerhalb fünf Tagen eine vom Direktorium der französischen Republik genehmigte einheitsstaatliche Verfassung in einer Volksabstimmung angenommen, und schon am nächsten Tag die Wahl der neuen Behörden vorgenommen werde. Sollte die Nationalversammlung sich weigern, drohten die Generale Schauenburg und Brune das Luzernergebiet zu besetzen. - Die Volksvertreter zögerten nicht lange und fügten sich dem fremden Diktat. In Urversammlungen nach Bataillonsbezirken ernannten die Stimmberechtigten am 29. März Wahlmänner (einen auf hundert Bürger), die sich am 30. März pflichtgemäss in Luzern einfanden und die verfassungsmässigen Wahlen in der Senat, den Grossen Rat, die Verwaltungskammer und das Kantonsgericht vornahmen. Die Urversammlungen waren zwar zum Teil von Aufruhr begleitet gewesen; allein, eine Proklamation der Nationalversammlung an das Volk hatte ihre Wirkung nicht verfehlt. Darin hiess es lapidar: "Der Augenblick ist gekommen, wo ihr euch entscheiden müsst, ob ihr Krieg oder Frieden wollt: die Annahme der helvetischen Verfassung ist Friede, ihre Verwerfung Krieg gegen die grosse Nation und all das Elend der Verwüstung und Verheerung in seinem Gefolge. Wählet daher, und bedenkt Eure Verantwortung!"³⁸ Am 12. April versammelten sich in Aarau 121 Abgeordnete aus zehn Kantonen, darunter zwölf aus Luzern,³⁹ zur konstituierenden Sitzung der gesetzgebenden Räte und zur "Verkündung der Unabhängigkeit der schweizerischen Nation und Verlesung der Verfassungsakte."⁴⁰ Dieser Tag wird meist angegeben, wenn die Erste Helvetische Verfassung zu datieren ist; er gilt als Stichtag für den Beginn der Helvetik.⁴¹ In Luzern amtierte die provisorische Regierung noch bis zum 14. April; dann übergab sie die Gewalt den helvetischen Behörden.

³⁷ Es ging darum, durch eine rasche pro forma Wahl die französischen Machthaber zu besänftigen, denn diese hatten die Mitglieder der alten, aristokratischen Regierung auf ein Jahr von allen öffentlichen Aemtern ausgeschlossen. Vgl. v. Segesser, Band 3, S. 385 f. und A.H., Band I, S. 496, Nr. 1690. Nach mancherlei Verzögerung trat die neue provisorische Regierung am 2. April in Funktion; schon am 14. gleichen Monats übergab sie die Gewalt den inzwischen gewählten helvetischen Staatsorganen.

³⁸ V. Segesser, a.a.O.

³⁹ A.H., Band I, S. 623 ff.; S. 627 ff. sind die 121 Deputierten (d.h. die Mitglieder des helvetischen Senats und Grossen Rates) namentlich aufgeführt.

⁴⁰ A.H., Band I, S. 630 ff.

⁴¹ Vgl. z.B. Dierauer, Band 4, S. 580: "Auch wenn der definitive Zusammenschluss der helvetischen Territorien zu der von den Franzosen gewollten Einheitsrepublik geraume Zeit auf sich warten liess, so bleibt doch der 12. April 1798 der entscheidende Tag, an welchem mit der Eidgenossenschaft in aller Form gebrochen und die moderne politische Entwicklung der Schweiz begründet wurde." Auch Kaiser/Strickler, A (Erzählender Theil), S. 28.

Bevor wir nun die helvetische Gemeindegesetzgebung betrachten, wollen wir einen flüchtigen Blick auf die Organisation werfen, welche die neue Verfassung brachte; es ist dann leichter, die Stellung der Gemeinden im Gesamtgefüge des Staatswesens zu erkennen. Die Besonderheiten der späteren helvetischen Verfassungen wollen wir nicht betrachten, weil diese auf das Gemeinderecht nur einen äusserst geringen Einfluss hatten.

Das einheitliche Staatsgebiet der Helvetischen Republik gliederte sich administrativ in Kantone,⁴² Distrikte,⁴³ Gemeinden sowie Sektionen der grossen Gemeinden mit mehr als 4500 Einwohnern.⁴⁴ In all diesen Verwaltungsbezirken befand sich ein Vertreter der obersten vollziehenden und regierenden Gewalt, des fünfköpfigen Direktoriums: in den Kantonen ein Regierungsstatthalter⁴⁵, der mit recht umfassenden Kompetenzen ausgestattet war, in den Distrikten ein von ihm ernannter Distrikts- oder Unterstatthalter, der wiederum für die Sektionen der Gemeinden (oder für die Gemeinden selbst, wenn diese nicht in Sektionen unterteilt waren) einen Agenten ernannte. Das Volk war theoretisch souverän: Die Stimmberechtigten⁴⁶ wählten in den

⁴² Das Wort "Kanton" (canton) wurde erst in der Helvetik (in der Schweiz) allgemein gebräuchlich und ersetzte die frühere Bezeichnung "Ort". Seit dem 15. Jahrhundert bis 1798 findet man es in deutschsprachigen amtlichen Aktenstücken selten, etwas häufiger seit Ende des 17. Jahrhunderts im privaten Sprachgebrauch. Vgl. Deutsche Rechtswörterbuch, Band 6, 1961 - 1972, S. 1133, sowie vor allem Wilhelm Oechsli, die Benennungen der alten Eidgenossenschaft und ihrer Glieder, erster Teil, S. 86 f. In: Jahrbuch für Schweizerische Geschichte, einundvierzigster Band, Zürich 1916.

⁴³ Der Kanton Luzern wurde durch Gesetz vom 26. Mai 1798 in neun Distrikte eingeteilt: Luzern, Hochdorf, Sempach, Münster, Sursee, Altishofen, Willisau, Ruswil und Schüpfheim (A.H., Band I, S. 1174 ff.).

⁴⁴ Gesetz vom 30. Mai 1798, A.H., Band I, S. 1190 f. In Luzern hätte dieses Gesetz nicht aktuell werden dürfen, denn die Volkszählung vom November gleichen Jahres ergab in der Stadt Luzern (dem grössten Ort des Kantons) 4314 Einwohner (Burri, S. 34). Dennoch gab es in der Gemeinde Luzern einen Oberagenten, einen Agenten für die Gross-Stadt und einen für die Klein-Stadt. Vgl. St. Kal. 1800, S. 17.

⁴⁵ Die Statthalter (Regierungs-, Vollziehungs-Statthalter) wurden vom Direktorium ernannt, ebenso die vier (später sechs) Minister als Abteilungschefs der Ministerien.

⁴⁶ In den Urversammlungen stimmberechtigt waren alle helvetischen Staatsbürger, die das zwanzigste Jahr zurückgelegt hatten, und seit mindestens fünf Jahren in der betreffenden Gemeinde wohnten, vom Tage an gerechnet, wo sie erklärt hatten, sich dort häuslich niederzulassen (établir leur domicile), Art. 28. Etwas vage hält die Verfassung fest, dass es Fälle gäbe, wo die gesetzgebenden Räte nur den Geburtsort des Bürgers oder seines Vaters als Wohnsitz anerkennen könnten.

Urversammlungen der Gemeinden⁴⁷ Wahlmänner (auf hundert Bürger einen) und stimmten über Verfassungsrevisionen ab (Art. 32 f.). Letzteres wurde allerdings kaum aktuell; denn obwohl die Verfassung mindestens fünf Jahre nicht hätte geändert werden dürfen (Art. 106), waren Verfassungsänderungen (via Staatsstreich) fast an der Tagesordnung. Nur über die Zweite Helvetische Verfassung wurde abgestimmt, wobei die Nichtstimmenden zu den Zustimmenden gezählt wurden.⁴⁸ Die Namen der Wahlmänner wurden dem Statthalter zugeschickt, der durch das Los die Hälfte ausschied.⁴⁹ Der Rest wählte den helvetischen Senat⁵⁰ und den helvetischen Grossen Rat⁵¹, die zusammen als "Gesetzgebende Räte" die Legislative ausmachten. Die Wahlmänner hatten auch die Mitglieder und Suppleanten des Kantonsgerichts,⁵² der kantonalen Verwaltungskammer,⁵³ der Distriktsgeschichte⁵⁴ und des Obern Gerichtshofes⁵⁵ zu ernennen.

Auf Ebene des Zentralstaates war die Legislative als Parlament - die gesetzgebende Räte - mit zwei Kammern - Senat und Grosser Rat - ausgestattet. Als Exekutive waltete das fünfköpfige Vollziehungsdirektorium,⁵⁶ als Judikative der Obere Gerichts-

⁴⁷ Jede Gemeinde hatte eine Urversammlung, sofern wenigstens 100 Stimmberechtigte vorhanden waren. Kleinere Dörfer (weniger als 100 Stimmberechtigte) vereinigten sich zur Urversammlung mit dem nächstgelegenen Dorf. In grossen Städten machte jede Sektion eine Urversammlung aus. Vgl. Art. 29 - 31.

⁴⁸ Ohne den fragwürdigen Kunstgriff wäre diese Verfassung abgelehnt worden; im Kanton Luzern allerdings ergab sich eine leichte Mehrheit schon der ausdrücklich Annehmenden. Vgl. für die genauen Zahlen A.H., Band VIII, S. 259 ff.

⁴⁹ Das erste Mal freilich fand diese Ausscheidung nicht statt: es gab ja noch gar keine Statthalter. Vgl. auch Art. 34 Abs. 3.

⁵⁰ Vier Abgeordnete pro Kanton, Mindestalter dreissig Jahre; verschiedene Bedingungen sollten bewirken, dass nur erfahrene Männer die Senatorenwürde erlangten: Vgl. Art. 36 ff.

⁵¹ Acht Abgeordnete pro Kanton, Mindestalter fünfundzwanzig Jahre; der Grosse Rat sollte für breitere Volksschichten erreichbar sein. Vgl. Art. 36, 42 ff.

⁵² Dreizehn Richter. Der Präsident wurde vom Statthalter ernannt. Vgl. Art. 96 Abs. 11, Art. 98.

⁵³ Ein Präsident und vier Beisitzer. Aufgaben: Vollziehung der Gesetze unter Aufsicht des Statthalters. Vgl. Art. 96, Abs. 3, Art. 101 Abs. 1.

⁵⁴ Neun Mitglieder. In Art. 35 (Aufzählung der Behörden, welche durch die Wahlmänner erwählt wurden) vergass man die Mitglieder der Distriktsgeschichte. Hingegen ist in Art. 102 beiläufig erwähnt, dass auch diese vom Wahl-Corps ernannt wurden, was Sidler, S. 8, wohl übersehen hat.

⁵⁵ Ein Richter pro Kanton. Vgl. Art. 86 ff. Der Präsident wurde vom Direktorium ernannt, ebenso wie der öffentliche Ankläger und die obern Gerichtsschreiber.

⁵⁶ Ein Direktor musste mindestens vierzig Jahre alt sein und verschiedene Bedingungen erfüllen, z.B. verheiratet oder es gewesen sein, vgl. Art. 72.

hof. Auf kantonaler Ebene fand man, wie es dem Wesen des zentralistischen Staates entspricht, keine Legislative. Um so mächtiger war die Stellung der Exekutive: des Statthalters und der Verwaltungskammer. Die Judikative lag in den Händen des Kantonsgerichtes. Auf Distriktsebene fand man natürlich auch keine Legislative, nur die Unterstatthalter (Exekutive) und die Distriktsgerichte (Judikative). Die Gemeinden schliesslich hatten noch, als geringsten Vertreter der Exekutive, den Agenten vorzuweisen.

Zwei Umstände seien **betont**: einmal das massive Uebergewicht der Exekutive, das wir nicht näher betrachten wollen;⁵⁷ dann die stiefmütterliche Behandlung, welche die Verfassung den Gemeinden angedeihen liess. Diese wurden zwar mehrmals erwähnt,⁵⁸ aber nur als Verwaltungsbezirke mit einem Agenten, der sich zwei Gehilfen erwählen konnte⁵⁹. Der Agent hatte die Befehle seiner Vorgesetzten auszuführen sowie für öffentliche Ruhe zu sorgen.⁶⁰ Weitere Bestimmungen über die innere Organisation der Gemeinden waren der Verfassung nicht zu entnehmen; so blieb z.B. die Frage völlig offen, wer die Gemeindegüter zu verwalten hatte. Dies einfach den bisherigen Organen zu überlassen war zwar naheliegend, schien aber mit den Grundsätzen der neuen Verfassung nicht unbedingt vereinbar. So herrschte in bezug auf die Gemeindebehörden Rechtsunsicherheit, die sich auch sehr rasch manifestierte: Bereits am 26. Mai 1798 wurde dem luzernischen Statthalter auf Anfrage hin mitgeteilt, dass die gesetzgebenden Räte "sich bereits mit der Frage betreffend Errichtung und Organisation der Municipalitäten beschäftigen und bald einen allgemeinen Beschluss darüber fassen werden."⁶¹ Am gleichen Tag verordneten die Räte eine provisorische Distriktseinteilung des Kantons Luzern,⁶² der die Gemeinden in ihren alten Grenzen voraussetzte. Spätestens mit dem Gesetzesentwurf vom 3. Juni⁶³ wurde deutlich, dass

⁵⁷ Erwähnt sei immerhin, dass das Direktorium nicht nur wichtige Beamten und Gerichtspräsidenten ernannte, (vgl. Noten 45 und 55), sondern auch Gerichte und Verwaltungskammern bis zu den nächsten Wahlen absetzen konnte, womit der Volkswille missachtet wurde (Art. 105).

Vgl. zur Stellung des Direktoriums vor allem Kaiser/Strickler, A (Erzählender Theil), S. 32 f.

Eine knappe, allerdings etwas sehr formalistische Darstellung der gesamten helvetischen Verfassung bietet Smend Axel, Die Verfassungen in den Napoleonischen Republiken. Ein verfassungsgeschichtlicher Vergleich, Diss. Würzburg 1970.

⁵⁸ Z.B. in Art. 15, wo die Einteilung des helvetischen Gebietes vorgenommen wird.

⁵⁹ Art. 103 f.

⁶⁰ Art. 103.

⁶¹ A.H., Band II, S. 94.

⁶² A.H., Band I, S. 117⁴ ff.

⁶³ A.H., Band II, S. 91 ff.

die alten Gemeindebehörden fortbestanden und nun durch neue, verfassungskonforme ersetzt werden sollten: Der Entwurf sah eine Generalversammlung aller Aktivbürger vor – also eine Einwohnergemeindeversammlung –, die eine Gemeindeverwaltungskammer als ausführendes Organ ernennen, selber aber die wichtigsten Entscheidungen treffen sollte, namentlich solche, die mit dem Gemeindegut zusammenhingen. Nicht im Detail, wohl aber in der Grundstruktur glich dieser Entwurf dem französischen Gemeindegesezt von 1789.⁶⁴ Wie dieses sah er, den Grundsätzen der Einheit und Gleichheit folgend, nur eine Gemeinde gleichberechtigter Bürger vor. Das bedeutete aber auch: gleiche Nutzungsrechte für ehemalige eingessessene Bürger (die Anteil am Gemeindegut hatten), Hintersässen (die nur am Armengut teilhatten) und sogar Gäste (die bis jetzt überhaupt keinen Anteil an irgendwelchen Gütern hatten), sofern die letztern nur seit mindestens fünf Jahren in der Gemeinde wohnten.⁶⁵ Dagegen wehrten sich verschiedene Gemeinden vehement,⁶⁶ oder begannen, die Gemeindegüter unter den Anteilhabern zu verteilen,⁶⁷ was das Direktorium am 16. Juni verbot und schon erfolgte Teilungen nichtig erklärte.⁶⁸ Am 13. Juli erliess das Direktorium ein "Proclam an alle Bürger Helvetiens",^{68a} worin es versicherte, niemals gewillt gewesen zu sein, das Eigentum der Gemeinden zu beeinträchtigen. Damit waren die Grundsätze des Entwurfs vom 3. Juni bereits preisgegeben; die Regierung hatte dem politischen Druck der Gemeinden weichen müssen.

Aus dem bisher über die Gemeinden Gesagten ergibt sich eines klar: Obwohl man nach Studium von Art. 15 der Verfassung meinen könnte, die Gemeinden hätten zu be-

⁶⁴ Dieses ist skizziert bei His, Staatsrecht, Band 1, S. 137 ff.

⁶⁵ Vgl. Art. 28. Dieser spricht zwar nur von den Urversammlungen, die aus allen Bürgern bestünden, welche seit fünf Jahren in derselben Gemeinde wohnten. Die Versammlungen wären mit den geplanten Generalversammlungen nicht in jedem Fall identisch gewesen. Der Entwurf legte aber in A II fest (A.H., Band II, S. 91): L'assemblée générale est formée par la réunion de tous les citoyens actifs membres de la commune. Mit Gliedern der Gemeinde konnten vernünftigerweise nur Aktivbürger i.S. v. Art. 28 gemeint sein; denn hätte man allen helvetischen Staatsbürgern (ohne Karenzfrist) das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten geben wollen, wäre der Zusatz "membres de la commune" überflüssig; die alten Gemeindebürger konnten ebensowenig gemeint sein, denn das hätte dem Gleichheitsgrundsatz widersprochen. Ein Gesetz über das Gemeindebürgerrecht gab es noch nicht. So bleibt nur, auf die Verfassung zurückzugreifen, die aber auch nur eine problematische Lösung ergibt, vor allem weil jene die Bestimmungen über das Bürgerrecht i.S. der Staatsangehörigkeit nicht scharf vom Aktivbürgerrecht unterschied (dazu His, Staatsrecht, Band 1, S. 108). Das Ganze mag als Beispiel für die oft wegen Zeitdrucks recht unsorgfältige helvetische Gesetzgebung dienen, die, was den Umfang anbelangt, an die uferlose Bundesgesetzgebung der neuesten Zeit erinnert.

⁶⁶ A.H., Band II, S. 341 ff.

⁶⁷ A.H., Band II, S. 346 ff.

⁶⁸ A.H., Band II, S. 224 ff.

^{68a} A.H., Band II, S. 534 ff.

stehen aufgehört und an deren Platz wären Agentschaften getreten, stellten die helvetischen Staatsorgane die Gemeinden als Institutionen nicht in Frage. Man setzte die Gemeinden voraus, man übertrug ihnen ungeniert neue Aufgaben;⁶⁹ in all den langwierigen Diskussionen der Räte ging es nur um die Bestellung neuer Gemeindeorgane. Indessen fehlte es nicht an Stimmen, die das Zurückgreifen auf bestehende Gemeinden nur als Uebergangslösung sehen wollten.⁷⁰ Auch war nicht klar, was man eigentlich unter "Gemeinde" verstehen konnte.⁷¹ Trotzdem war man auf die bestehenden Gemeinden, die zur Wahrnehmung ihrer angestammten Aufgaben Erfahrung, Personal und die nötigen Geldmittel besaßen, angewiesen. Niemand konnte und wollte den Gemeinden die Armenpflege und die Verwaltung der Gemeindegüter abnehmen. Dass aber eine Neuorganisation der Gemeinden nottat, die jetzt als verfassungswidrige Ueberbleibsel des Ancien Régime ungestört im neugeschaffenen, zentralistischen Staatskörper thronten, blieb den Räten nicht verborgen. Man wusste um die Dringlichkeit der Materie,⁷² sah aber auch, dass nur ein sorgfältig redigiertes und materiell ausgewogenes Gesetz zu einem befriedigenden Zustand führen konnte.

⁶⁹ Z.B. im Gesetz über das Auflagensystem vom 17.10.1798, A.H., Band III, S.113 ff., und im Gesetz über die teilweise Uebertragung der vormundschaftlichen Vermögensverwaltung auf die Gemeinden, A.H., Band II, S. 603 f.

⁷⁰ Namentlich Kuhn im Grossen Rat: "Bildet statt der bisherigen kleinen Korporationen grosse Gemeinden. Vereinigt durch die Verhältnisse einer gemeinsamen Aufsicht und einer gemeinschaftlichen Ausübung der untersten politischen Rechte jene Bürger wieder, die der gehässige Gemeindegeist bis dahin einander entfernt gehalten hatte ... vollendet die Revolution, räumt die Hindernisse aus dem Weg, welche die Zufälligkeit und Unzweckmässigkeit der bisherigen Einrichtungen der Gemeinden ihrer Beendigung in den Weg legten ... sucht dem Grundsatz der Gleichheit in der Abtheilung der Verwaltungsbezirke der Administrationspolizei so nahe zu kommen, als es nach den Lokalverhältnissen unseres Landes möglich ist. Bringt auch in diesem Teil der öffentlichen Geschäfte denjenigen Grad von Einheit und Uebereinstimmung, den eine gute Gesetzgebung beabsichtigen soll." A.H., Band III, S. 555.

⁷¹ Kuhn sprach im Grossen Rat von einer "Unmöglichkeit, zu bestimmen was eigentlich eine Gemeinde sei." A.H., Band III, S. 554. Er spielte damit vor allem auf die sehr ungleiche Grösse der Gemeinden an, sowie auf den Umstand, dass es noch unklar war, ob man bei der Bestellung der Gemeindeorgane im zu erlassenden Gemeindegesetz auf die Kirchgemeinden, oder auf die (nicht deckungsgleichen) Anteilhabergemeinden (Korporationsgemeinden) abstellen sollte. Immerhin hatte der Gesetzgeber schon am 24. Juli im Gesetz über die teilweise Uebertragung der vormundschaftlichen Vermögensverwaltung auf die Gemeinden (A.H., Band II, S. 603 f.) eine (allerdings nur für dieses Gesetz geltende) pragmatische Legaldefinition der Gemeinde gegeben. Unter "Gemeinde" verstand dieses Gesetz "diejenige Vereinigung, welcher ... die Verpflegung und Unterhaltung ihrer Armen bis dahin oblag" (Art. 3).

⁷² Vgl. z.B. die Direktorialbotschaft an die gesetzgebenden Räte vom 4. Oktober, A.H., Band III, S. 71, Ziff. 2.

Diesen Anforderungen wurde ein Entwurf vom 13. August nicht gerecht.⁷³ Der Grosse Rat genehmigte ihn wegen seiner Dringlichkeit ohne nähere Prüfung am 22. August; der besonnene Senat wies ihn am 3. September einstimmig an den Grossen Rat zurück,⁷⁴ nachdem eine fünfköpfige Kommission auf Dutzende von Redaktionsfehlern aufmerksam gemacht hatte.⁷⁵

Der nächste Entwurf,⁷⁶ der in den ersten Novembertagen im Grossen Rat diskutiert wurde, bestand aus nur noch zwei Grund-Sätzen. Er sah in jeder Gemeinde eine Versammlung aller Aktivbürger vor, welche eine Munizipalität zur Besorgung der "Administrations-Polizei" zu ernennen hatte (§ 1). Zudem sollten die Anteilhaber jedes Gemeindegutes zu dessen Verwaltung eine Verwaltungskammer⁷⁷ wählen (§ 2). Unter "Administrations-Polizei" verstand man die Ortspolizei im weitesten Sinne des Wortes, somit die gesamte gemeindliche Verwaltung, unter Ausschluss nur eben der Besorgung der Gemeindegüter.⁷⁸ - Im Senat befürchteten Usteri und Lafléchère Reibereien zwi-

⁷³ Der Entwurf mit 181 §§ ist leider in der A.H. nicht abgedruckt, wohl aber sind es die Verhandlungen über ihn (Band III, S. 547 ff.).

⁷⁴ Dem normalen Verfahren der Gesetzgebung entsprach es, dass der Grosse Rat dem Senat die Gesetze vorlegte, der sie entweder genehmigte oder verwarf. Vgl. Art. 47 der Verfassung.

⁷⁵ A.H., Band III, S. 552.

⁷⁶ A.H., Band III, S. 536 ff.

⁷⁷ Es verwirrt, dass hier der Terminus "Verwaltungskammer" gebraucht wird, der doch auch die kantonale Exekutivbehörde bezeichnet. Die späteren Gesetze sprachen denn auch von "Gemeindeverwaltungskammer" oder "Gemeindekammer".

⁷⁸ Zur Entwicklung des Polizeibegriffes: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Band 4, Stuttgart 1978. Kapitel "Polizei", von Franz-Ludwig Knemeyer, S. 875 ff. In der helvetischen Zeit war der Ausdruck "Administrationspolizei" fast ein Pleonasmus. Noch bis gegen Mitte des 19. Jahrhunderts verwendete man in Luzern den Begriff "Polizey" oder "Polizei" für "innere Verwaltung". Aufschlussreich sind hier schon die Titel der "Stadtverfassungen": der "Organisation des Polizey- (Polizei-)wesens" von 1811/1843 folgte 1855 eine "Organisation der Einwohnergemeinde der Stadt Luzern" mit ähnlichem Inhalt. Doch war der Polizeibegriff keineswegs scharf; während die Organisation von 1831 in § 1 feststellte: "Das Gemeindewesen der Stadt Luzern umfasst das Polizey-, das Armen- und das Corporationswesen", was auf einen weiten Polizeibegriff hindeutet, so ging schon eine "Polizeyverordnung der Stadt Luzern" von 1807 offensichtlich von einem Polizeibegriff aus, der sich mit dem gegenwärtigen materiellen weitgehend deckt. Die genannte Verordnung beschränkte sich nämlich auf Nennung von Massnahmen zur Gefahrenabwehr - wie Offen- und Reinhaltung öffentlicher Plätze und Gassen, Reinhaltung öffentlicher Gewässer, Gesundheits-, Feuersicherheitspolizei usw. - und verzichtete auf wohlfahrtspflegerische Bestandteile. Zum gegenwärtigen Polizeibegriff in der Schweiz: Andreas Jost, Die neueste Entwicklung des Polizeibegriffs im schweizerischen Recht, Diss. Bern, 1975.

schen Munizipalität und Gemeindegutsverwaltung, denn diese besässe alle Mittel, jene alle Macht.⁷⁹ Nach wie vor fehlte eine Legaldefinition der Gemeinde und die ungleiche Grösse der bestehenden Gemeinden erregte Anstoss. Trotz diesen - und andern - gewichtigen Bedenken genehmigte der Senat den Entwurf am 13. November als "Gesetz über provisorische Organisation der Gemeinden (Municipalitäten und Gemeindegutsverwaltungen)."

Die Bedeutung dieses Gesetzes ist, trotz seines provisorischen Charakters, kaum zu überschätzen. Zum ersten Mal begegnet uns hier jener Gemeindedualismus, der, wenn auch in stark veränderter Form, bis heute in Luzern - wie anderswo - anzutreffen ist. Die Gründe für diese Zweiheit werden in den Ratsverhandlungsprotokollen genannt und sind zum Teil in der Vorrede zum Gesetz zusammengefasst. Danach kann nicht zweifelhaft sein, dass der Gleichheitsgrundsatz ursprünglich kompromisslos hätte verwirklicht werden sollen, wie es der gemeindemonistische Entwurf vom 3. Juni noch vorsah. Schon der heftige Widerstand der Gemeinden aber leitete ein Umdenken ein. Später betonten die Räte, wie dringend es sei, die alten Obrigkeiten abzuschaffen, anerkannten aber trotzdem das Eigentumsrecht der ehemaligen Bürgerschaften an den Gemeindegütern. Ohne dieses Eigentum zu verletzen, hätte man die Gemeindegüter unter den Anteilhabern verteilen können; das war aber bei der gegenwärtigen Lage des Landes nicht durchführbar, und selbst wenn es gelungen wäre, wären dadurch bisher örtliche Aufgaben, wie etwa die Armenpflege, dem Staat zugefallen, der zur Erfüllung dieser Aufgaben weder Geld noch die notwendigen Anstalten besass. So schuf man nolens volens eine Munizipalgemeinde als eigentliche politische Gemeinde aller Einwohner, die dem Gleichheitsgrundsatz entsprach, und zudem eine Anteilhabergemeinde mit den Bürgern des Ancien Régime als personellem Substrat. Erst die Prinzipien freilich einer künftigen Gemeindeordnung waren jetzt festgelegt, über die aber war man immerhin einig; den ausführlichen Gemeindegesetzen stand nichts mehr im Wege.

So folgten am 13. Februar 1799 das "Gesetz über Gemeindegüterrechte, Erhaltung der Gemeindegüter, bezüglich Eigentums- und Nutzungsrechte, Einkauf und Niederlassungsfreiheit"⁸⁰ und zwei Tage später der "Abschluss des Gesetzes über die Municipalitäten und Gemeindegutsverwaltungen."⁸¹

Womit sich das Gesetz vom 13. Februar beschäftigt, geht schon aus seinem Titel hervor. Um den Rahmen dieses Ueberblicks nicht zu sprengen, sei nur das Wichtigste zusammengefasst: Die alten Gemeindebürger behielten ihre Rechte am Gemeinde- und

⁷⁹ A.H., Band III, S. 561.

⁸⁰ A.H., Band III, S. 1133 ff.

⁸¹ A.H., Band III, S. 1158 ff.

Armengut, blieben aber auch zur Armenpflege verpflichtet. Die politischen Rechte hingegen löste man vom Gemeindebürgerrecht. Die Gemeindegüter sollten erhalten bleiben; das Gesetz verbot die Verteilung von Kirchen-, Schul- oder Armengut vollständig, die Verteilung von eigentlichem Gemeindegut bis zum Erlass eines einschlägigen Gesetzes;⁸² dies wohl vor allem, um die vorgesehene Trennung der Staats- von den Gemeindegütern nicht illusorisch zu machen. Jeder helvetische Staatsbürger konnte sich in das Gemeinde- und Armengut einer beliebigen Gemeinde einkaufen, sofern er sich dort niederliess. Die Höhe der Einkaufssumme musste jede Gemeinde zum voraus festsetzen, und zwar im Verhältnis zum Wert der Güter, an welchen der sich Einkaufende Anspruch erwarb.⁸³ Entscheidend ist, dass keinem Staatsbürger der Einkauf aus Gründen verweigert werden konnte, die in seiner Person lagen. Lediglich in die alten Realkorporationen - d.h. in diejenigen Gemeinden, deren Güter durch dingliche Rechte mit einem Privatgrundstück verbunden waren, oder deren Zahl der Anteilrechte unabänderlich war - konnte man sich, aus sachlichen Gründen, nicht einkaufen.⁸⁴ Schliesslich statuierte das Gesetz die - in der Verfassung nicht genannte - Niederlassungsfreiheit ausdrücklich. Kein helvetischer Staatsbürger musste mehr bei Wohnsitzwechsel ein Einzugs- oder Eintrittsgeld entrichten; er konnte überall seinen Erwerb suchen⁸⁵ und durfte, auch wenn er sich nicht im Gemeinde- und Armengut einkaufte, von den Anteilhabern unter keinem Vorwand aus der Gemeinde vertrieben werden. Der Zuzüger erlangte die politischen Rechte nach einer Karenzfrist von fünf Jahren.

Das Gesetz vom 15. Februar schuf eine komplette Gemeindeorganisation. Ausgangspunkt war das "Gesetz über provisorische Organisation der Gemeinden (Municipalitäten und Gemeindegutsverwaltungen)", dessen zwei Paragraphen sogar das neue Gesetz einleiteten. Fast zweihundert Paragraphen wurden hinzugefügt und ergaben, ohne an den Grundsätzen etwas zu ändern, eine recht detaillierte Regelung. Sie wird in den folgenden Abschnitten dargestellt werden.

⁸² Später musste dieses Verbot gelockert werden. Vgl. His, Staatsrecht, Band I, S. 143 f. und A.H., Band IV, S. 379 f., sowie Band VI, S. 454 f.

⁸³ Dieses freie Einkaufsrecht aller niedergelassenen helvetischen Staatsbürger wurde am 9. Oktober 1800 wieder beseitigt. Vgl. His, Staatsrecht, Band I, S. 143 und A.H., Band VI, S. 269.

⁸⁴ Folgerichtig liess denn auch das Gesetz vom 15. Dezember 1800 über die Teilung der Gemeindegüter und Waldungen (nur) die Teilung der Güter der alten Realgemeinden zu. Vgl. Grütter Rudolf, S. 104 und A.H., Band VI, S. 454 f.

⁸⁵ Die Handels- und Gewerbefreiheit war in der helvetischen Republik - obwohl genauso wenig wie die Niederlassungsfreiheit in der Verfassung ausdrücklich statuiert - von Anfang an anerkannt. Vgl. z.B. His, Verfassungsgeschichte, S. 22.

Es bleibt noch, auf die späteren Gemeindegesetzesentwürfe hinzuweisen. - Der Verfassungsentwurf vom 8. Januar 1801⁸⁶ sah nur noch eine Gemeinde vor. Lediglich die Ortsbürger und die Grundbesitzer der Gemeinde hätten einen Gemeinderat (anstelle der Munizipalität) wählen sollen; die grundbesitzlosen nur-helvetischen Bürger wären also vom Wahlrecht ausgeschlossen gewesen.⁸⁷ Ähnliches sah auch der Gesetzesvorschlag von Ende Mai 1801 vor,⁸⁸ nur dass er die Anteilhabergemeinde - neben der Ortsbürger- und Grundbesitzergemeinde - ausdrücklich erwähnte, also wiederum einen Gemeindedualismus vorsah. Beide Entwürfe machen deutlich, wie stark schon zur Zeit der Helvetik die Tendenz zur Bürgergemeinde war, die ja schon zu Beginn der Mediationszeit, wenn auch nur für knapp drei Jahrzehnte, das Feld beherrschen sollte.

Die beiden Gesetze vom 13. und 15. Februar 1799 sind meist gemeint, wenn von helvetischer Gemeindegesetzgebung schlechthin gesprochen wird; sie bilden ohne Zweifel deren Kern. Sie sind bis heute die einzigen gesamtschweizerischen Gemeindegesetze geblieben und haben die spätere kantonale und kommunale Gemeindegesetzgebung - formell wie materiell - stark beeinflusst.

B. Organisation

I. Der Agent

Im Gegensatz zu den Munizipalitäten und Gemeindekammern, die später auf Gesetzesebene geschaffen wurden, war der Agent schon in der Verfassung vorgesehen.⁸⁹ Als unterster Repräsentant und Vertreter des Zentralstaates hatte er in den Gemeinden - so der Verfassungstext - die öffentliche Ruhe zu "handhaben" und die Befehle des Statthalters, der Gerichtshöfe und der Verwaltungskammer auszuführen. Er wurde vom Unterstatthalter des Distrikts ernannt und bestimmte selbst bei Amtsantritt zwei Gehilfen, die er in wichtigen Fällen beizog.

Ein Gesetz, das die Rechte und Pflichten des Agenten geregelt hätte, wurde nie erlassen. Erst nach und nach verabschiedete der Gesetzgeber, in zahlreichen Gesetzen verstreut, Bestimmungen, die den Amtsbereich des Agenten einigermaßen erkennbar machten.

Diese von Anfang an bestehende Rechtsunsicherheit trug nicht dazu bei, das Amt des Agenten begehrenswerter zu machen; das wäre aber bitter nötig gewesen. Denn die Agenten waren, wie Schlumpf einmal euphemistisch im Grossen Rat bemerkte,⁹⁰ nicht

⁸⁶ A.H., Band VI, S. 533 ff. Mit den Gemeinden befassen sich die Art. 82 - 86.

⁸⁷ Näheres über den Entwurf bei His, Staatsrecht, Band 1, S. 148 f.

⁸⁸ A.H., Band VI, S. 946 ff.

⁸⁹ Art. 103 f., A.H., Band I, S. 584 f.

⁹⁰ A.H., Band III, S. 1193.

immer sehr beliebt. Es kam vor, dass Agenten aus Furcht vor den Leuten ihre Plätze aufgaben.⁹¹ Soweit kam es zwar in Luzern nicht; aber auch hier stellte Statthalter Rüttimann in seinem Schreiben an den Justizminister vom 11. Mai 1798 fest, dass die Agenten in Erfüllung ihrer Pflicht saumseliger geworden seien, da sie ihre Zeit, ihr Geld aufopferten und dagegen nichts anderes als den Undank ihrer Mitbürger einzuernten hätten.⁹² In der Tat war den Agenten bisher keine Entschädigung zugesprochen worden. Daran änderte sich auch später wenig; lediglich von seinem Steuerbezug erhielt der Agent vom 5. Februar 1799 an eine Provision.⁹³ Die Besoldung blieb aber im grossen und ganzen viel zu dürftig, was immer wieder festgestellt und beanstandet wurde,⁹⁴ bei der miserablen Finanzlage des Staates aber unabwendbar blieb. So wollte bald keiner mehr Agent sein, und am 5. Juli 1799 musste der Amtszwang eingeführt werden.⁹⁵

Zur schlechten Besoldung kam eine erschreckende Aufgabenfülle. Der Agent hatte die gleiche Gewalt und Aufsicht in Polizeisachen wie der Unterstatthalter im Distrikt und der Statthalter im Kanton.⁹⁶ Er erhielt die Gesetze zugesandt, schlug sie an und überwachte deren Befolgung.⁹⁷ Später las er die Gesetze nach dem Gottesdienst vor oder liess sie unter seiner Aufsicht von einem Weibel vorlesen.⁹⁸ Es folgten detaillierte Vorschriften zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben: Der Agent kontrollierte die Pässe,⁹⁹ meldete die schwereren Polizeidelikte beim Distriktsgericht,¹⁰⁰ zeigte Ruhestörer dem Regierungsstatthalter an¹⁰¹ und achtete auf reaktionäre Redner, die er dem Kantonsgericht übergab.¹⁰² Politisch verdächtige

⁹¹ So im Kanton Unterwalden. Unterstatthalter Kaiser an Statthalter Vonmatt am 3. August 1798, A.H., Band II, S. 776.

⁹² A.H., Band I, S. 1076.

⁹³ A.H., Band III, S. 1029.

⁹⁴ Vgl. z.B. A.H., Band II, S. 682 f.; Band III, S. 258, 261, 276.

⁹⁵ A.H., Band IV, S. 927 f., verlängert am 8. April 1800, A.H., Band V, S. 914.

⁹⁶ A.H., Band I, S. 1066.

⁹⁷ A.H., Band II, S. 1181, 1189 und Band III, S. 853.

⁹⁸ A.H., Band IV, S. 1056.

⁹⁹ A.H., Band II, S. 613 f.; Band III, S. 992.

¹⁰⁰ A.H., Band II, S. 194.

¹⁰¹ A.H., Band V, S. 474. Vgl. auch Band III, S. 788, 791 f.

¹⁰² A.H., Band III, S. 325.

Wirtshäuser überwachte er.¹⁰³ Später wurde ihm auch die allgemeine Polizeiaufsicht über die Wirtshäuser überbunden.¹⁰⁴ Die Gastwirte hatten allen Reisenden aus anderen Distrikten, die bei ihnen übernachten wollten, die Pässe abzufordern und zu kontrollieren. Wenn sie etwas Verdächtiges oder Unrichtiges bemerkten, mussten sie dem Agenten Anzeige erstatten. Die Gastwirte fertigten ein Verzeichnis aller distriktsfremden Gäste an, enthaltend: Namen, Ort der Herkunft, Ziel, Tag der Ankunft und der Abreise sowie die Behörde, welche den Pass ausgestellt hatte. Der Agent besuchte die Gasthöfe seines Bezirkes einmal wöchentlich um sich zu vergewissern, dass das Verzeichnis ordentlich geführt war und die Pässe abgefordert wurden.¹⁰⁵ Weiter zog er Bussen ein¹⁰⁶ und erliess auf Begehren des Distriktsgerichts Haftbefehle an die Gerichtswelbel.¹⁰⁷ Sogar in Gottesdiensten war er zur Polizeiaufsicht verpflichtet.¹⁰⁸ Als am 7. November 1798 eine scharfe Presskontrolle eingeführt wurde,¹⁰⁹ oblag es dem Agenten, dafür zu sorgen, dass je ein Exemplar aller Pressezeugnisse vom Verfasser dem Polizeiminister und dem Direktorium zugeschiedt wurde.¹¹⁰ Wer neu ein Gewerbe treiben wollte, das früher nur mittels eines ehehaften Rechts ausgeübt werden durfte, brauchte eine Bewilligung des Agenten.¹¹¹ Dieser nahm einen Augenschein vor und erstattete der Verwaltungskammer Bericht, welche die Bewilligung endgültig erteilte, wenn keine gewerbepolizeilichen Hindernisse im Wege standen. Wichtige Aufgaben erfüllte der Agent beim Steuereinzug,¹¹² der auch, wie erwähnt, seine einzige Einnahmequelle war. Zusammen mit zwei Munizipalitätsgliedern zog er

¹⁰³ A.H., Band III, S. 1254. Dieselbe Aufgabe hatten auch Unterstatthalter und Statthalter.

¹⁰⁴ A.H., Band V, S. 808.

¹⁰⁵ A.H., Band IV, S. 473. Das Gesetz wurde später insofern gemildert, als nur noch Reisende aus anderen Kantonen die Pässe vorzuweisen hatten, A.H., Band IV, S. 994.

¹⁰⁶ A.H., Band II, S. 1137.

¹⁰⁷ A.H., Band III, S. 919.

¹⁰⁸ A.H., Band III, S. 1378.

¹⁰⁹ "Die Journale, Zeitungen und öffentlichen Blätter aller Art, die irgendwo in der ganzen helvetischen Republik gedruckt werden, stehen unter der unmittelbaren Aufsicht der Polizei." A.H., Band III, S. 424 f.

¹¹⁰ Im Distrikt lag die Verantwortung beim Unterstatthalter, im Kanton beim Statthalter. A.H., a.a.O.

¹¹¹ Später nahm die Munizipalität dem Agenten diese Aufgabe ab. A.H., Band III, S. 705f.

¹¹² Vgl. vor allem A.H., Band III, S. 1017 ff. - Eine Gesamtdarstellung des helvetischen Steuerrechts bietet His, Staatsrecht, Band 1, S. 569 ff.

einen Steuervorschuss ein.¹¹³ Allein verkaufte er das Stempelpapier¹¹⁴ und nahm die freiwillige, ausserordentliche Kriegssteuer entgegen.¹¹⁵ Vermögens-, Getränke- und Luxussteuern waren ihm abzuliefern;¹¹⁶ die Erträge übergab er dem kantonalen Ober-einnehmer. Damit der Agent die Getränkesteuer einziehen konnte, musste ihm jeder, der alkoholische Getränke ausschenkte, das anzeigen.¹¹⁷ Der Agent half beim Bezug der Handänderungsgebühren.¹¹⁸ Wenn sich Brand- oder Wetterschäden ereigneten, stellte er den Schaden fest. Die Verwaltungskammer erhob darauf eine sog. "Liebessteuer", d.h. eine freiwillige Abgabe im betreffenden Bezirk (Gemeinde, Distrikt oder Kanton, je nach Grösse des Schadens) zur Schadensdeckung.¹¹⁹ Dass Unberechtigte sich als Steuersammler ausgaben, war nicht selten. Die falschen Steuersammler sollten durch den Agenten angehalten und dem Unterstatthalter vorgeführt werden.¹²⁰ Aber auch die Agenten selbst waren nicht immer von makellos staatstreuer Gesinnung: Es kam vor, dass Agenten bei der Steuereinschätzung Bürger aufforderten, die Summe, mit der sie sich korrekterweise veranlagt hatten, beträchtlich herunterzusetzen.¹²¹ Das Direktorium publizierte diese Verfehlung einiger Agenten und bewies damit wenig politisches Fingerspitzengefühl; die Agenten hätten etwas Rückendeckung brauchen können. Das Direktorium selbst hatte dazu aufgefordert, den Patriotismus der Agenten zu stärken.¹²² Es war kein Geheimnis, dass viele Agenten schläfrig waren und voll Missmut wegen der fehlenden Besoldung.¹²³ Sie hatten zum Teil wenig Einfluss und blieben untätig. Eine Ermütigung wäre nötig gewesen, schon zur Kompensation des Abscheus, der ihnen von den Bürgern entgegengebracht wurde.¹²⁴ Die zahlreichen abgaberechtlichen Verpflichtungen des Agenten waren natürlich auch nicht geeignet, ihn beliebter zu machen.

¹¹³ A.H., Band III, S. 246.

¹¹⁴ A.H., Band III, S. 953.

¹¹⁵ A.H., Band III, S. 1461 f.

¹¹⁶ A.H., Band III, S. 1017 ff.

¹¹⁷ A.H., Band III, S. 1320 f.

¹¹⁸ A.H., Band IV, S. 59.

¹¹⁹ A.H., Band III, S. 323.

¹²⁰ A.H., Band III, S. 958 f.

¹²¹ A.H., Band IV, S. 802.

¹²² A.H., Band II, S. 692.

¹²³ A.H., Band III, S. 263.

¹²⁴ A.H., Band III, S. 266.

Vor Erlass der Gemeindegesetze durften Gemeindeversammlungen nur mit Einwilligung des Unterstatthalters abgehalten werden; der Agent wohnte den Versammlungen bei.¹²⁵ Er hatte den Vorsitz bei den Urversammlungen,¹²⁶ der ersten Wahl der Munizipalität¹²⁷ und der Gemeindekammer.¹²⁸ Für die erste Wahl der Munizipalität rief er zudem alle helvetischen Bürger zusammen, die über zwanzig Jahre alt waren und seit mindestens fünf Jahren in der betreffenden Gemeinde wohnten;¹²⁹ er erstellte ein Verzeichnis aller stimmbfähigen Bürger der Gemeinde. Auch den späteren Generalversammlungen der Munizipalitäten wohnte der Agent bei.¹³⁰ Wenn die Gemeindekammer durch ausdrücklichen Beschluss die Generalversammlung der Anteilhaber zusammenrief, musste sie den Agenten benachrichtigen, denn er hatte das Recht, diese Versammlungen zu besuchen, ohne freilich ein Stimmrecht zu besitzen; einschreiten durfte er nur, wenn etwas wider die Verfassung, die Gesetze oder die öffentliche Ruhe geschah.¹³¹ In den Kantonshauptorten schliesslich, wo der Statthalter dem Agenten verschiedene Präsenzpflichten abnahm,¹³² beaufsichtigte dieser das örtliche Distriktsgericht.¹³³ Die Agenten erstellten ein Verzeichnis der Bürger, die den Bürgereid ablegten.¹³⁴

¹²⁵ A.H., Band III, S. 578.

¹²⁶ A.H., Band IV, S. 1390. In den Distrikts- und Kantonshauptorten hatte allerdings der Unterstatthalter den Vorsitz, in den Kantonshauptorten (wie Luzern) der Statthalter.

¹²⁷ A.H., Band III, S. 1160. In Luzern hatte der Statthalter den Vorsitz (vgl. Note 126).

¹²⁸ A.H., Band III, S. 1170. In Luzern hatte der Statthalter den Vorsitz (vgl. Note 126).

¹²⁹ A.H., Band III, S. 1339. In Luzern war das Aufgabe des Statthalters (vgl. Note 126).

¹³⁰ A.H., Band III, S. 1160.

¹³¹ A.H., Band III, S. 1172 f.

¹³² Vgl. Noten 126 - 129.

¹³³ A.H., Band II, S. 826. Es geschah dies aus rein praktischen Gründen: Die Unterstatthalter beaufsichtigten normalerweise die Distriktsgerichte in den Distrikts- und Kantonshauptorten. Am Kantonshauptort aber gab es neben dem Distriktsgericht auch noch das Kantonsgericht. Letzteres hatte der örtliche Unterstatthalter zu beaufsichtigen und für das Distriktsgericht musste der Agent herangezogen werden. - Die Beaufsichtigung der Gerichte durch Vertreter der Exekutive war schon in der Verfassung vorgesehen (vgl. Art. 96 Abs. 9), in extremis die Absetzung der Gerichtshöfe durch das Direktorium (Art. 105). Diese massive Abweichung vom Gewaltenteilungsgrundsatz durch schweren Eingriff in die Unabhängigkeit der Gerichte erscheint als Fremdkörper in der Verfassung, die im übrigen das Gewaltenteilungsprinzip - ohne es explizit zu formulieren - recht deutlich realisiert hat.

¹³⁴ A.H., Band II, S. 578. Zum Bürgereid vgl. His, Staatsrecht, Band 1, S. 108 ff.

Vor dem Agenten musste der versäumte Bürgereid nachgeholt werden.¹³⁵ Beim Fest der Bürgervereidigung hielt der Agent¹³⁶ die Festrede.¹³⁷ Dem Statthalter von Baden gestattete das Direktorium allerdings, den Bürgereid durch Personen vornehmen zu lassen, die eher gewohnt waren, öffentlich zu reden, z.B. die Pfarrer.¹³⁸ Andernorts wurde festgestellt, dass die Agenten nicht immer imstande waren, dem Volk zu imponieren; man forderte daher, dass die Vereidigung distriktsweise durch die Unterstatthalter vorgenommen würde.¹³⁹

In Ehegerichtssachen konnten armen Personen die Gerichtskosten ganz oder zum Teil erlassen werden. Amtliche Zeugnisse der Armut erstellte der Agent.¹⁴⁰ Wo noch keine Munizipalität gewählt war, erteilte er die Hausierpatente.¹⁴¹ Jeden Nachlass, welcher möglicherweise einen Fremden berührte, belegte er mit Beschlagnahme, damit dem Staat die Abzugsgelder nicht entgingen.¹⁴²

Die militärischen Urlaubspässe waren dem Agenten vorzuweisen, der am Ende desurlaubes die Leute zu ihrer Einheit zurückwies.¹⁴³ Der Agent unterschrieb die Befreiungsgesuche von der Dienstpflicht.¹⁴⁴ Er begutachtete auf Anzeige hin durch Militärpersonen verursachte Schäden und nahm darüber ein Protokoll auf, das er an den Statthalter sandte.¹⁴⁵

Man sieht: den Agenten fehlte es nicht an Arbeit; viele waren überfordert. Da nur revolutionär gesinnte Bürger für das Amt des Agenten in Frage kamen, hatten die Unterstatthalter keine grosse Auswahl mehr. Zu wenig fähige und trotzdem staats-treu gesinnte Männer standen zur Verfügung. Nicht selten wurde ihre Unfähigkeit oder der Mangel an Aufklärung gerügt;¹⁴⁶ viele Agenten waren nicht einmal das Lesen

¹³⁵ A.H., Band II, S. 523.

¹³⁶ Oder der Unterstatthalter oder der Statthalter.

¹³⁷ A.H., Band II, S. 602.

¹³⁸ A.H., Band II, S. 794 f.

¹³⁹ Statthalter Bolt von St. Gallen an das Direktorium, A.H., Band II, S. 800.

¹⁴⁰ A.H., Band III, S. 973.

¹⁴¹ A.H., Band III, S. 993.

¹⁴² A.H., Band III, S. 1065.

¹⁴³ A.H., Band III, S. 1390.

¹⁴⁴ A.H., Band IV, S. 555.

¹⁴⁵ A.H., Band IV, S. 1102 f. Weitere militärische Aufgaben des Agenten: A.H., Band II, S. 570 f.; Band IV, S. 339.

¹⁴⁶ A.H., Band II, S. 676; Band III, S. 261.

gewohnt.¹⁴⁷ Hinzu kam, dass sie häufig das Vertrauen des Volkes nicht besaßen;¹⁴⁷ Schliesslich hatte man die Agenten ja auch nicht selbst gewählt. Das alles, sowie natürlich die schon erwähnte schlechte Besoldung, trug dazu bei, dass das Amt des Agenten für ihn selbst unerfreulich war. Schon früh mussten denn auch Agenten abgesetzt werden.¹⁴⁸ Später gab es Stimmen, welche die Abschaffung des Agenten an sich verlangten.¹⁴⁹ Zu einer so klaren Lösung kam es aber nicht; nach und nach löste sich die Verfassungsinstitution "Agent" auf. Ein Beispiel: Die Aussage eines Agenten hatte gemäss Direktorialbeschluss vom 24. Dezember 1798 erhöhte Beweiskraft, sie war ohne weiteres Zeugnis rechtsgültiger Beweis, sofern sie Verrichtungen betraf, welche der Agent zufolge der ihm durch sein Amt auferlegten Pflicht ausführte.¹⁵⁰ Dieser Beschluss wurde am 6. Februar 1799 schlicht zurückgenommen, weil er "durch die Art seiner Abfassung zu falschen Auslegungen Anlass geben könnte, denen es vorzubeugen nötig ist."¹⁵¹ Weit wichtiger aber war, dass die Aufgaben des Agenten immer mehr an die Munizipalität übergingen. Der entscheidende Schritt in diese Richtung erfolgte am 11. Oktober 1799:¹⁵² Die Agenten wurden von nun an aus dem Schoss der Munizipalität ernannt und durch die Gemeinden besoldet. Da die Munizipalität von den Gemeindegewählern erwählt wurde, galt das nun auch für die Agenten. Sie verschmolzen mit dem direkt durch das Volk gewählten Gemeindeorgan und waren damit nicht länger die von oben her dem Volke aufoktroierten Staatsdiener. Ihre Polizeiaufsicht blieb zwar formell bestehen, doch lag auf der Hand, dass sie, die nun Mitglieder der Munizipalitäten und zum Teil auch Anteilhaber waren, bloss noch dem Namen nach Aufseher sein konnten.¹⁵³ Verhielt es sich aber faktisch so, bestand auch kein Bedürfnis mehr, den Agenten rechtlich beizubehalten; in späteren helvetischen Verfassungen und Gesetzen sucht man ihn vergeblich. Als fremdartige, den schweizerischen Besonderheiten in hohem Masse unangemessene Institution, war ihm nur eine sehr kurze und problematische Existenz beschieden.

¹⁴⁷ A.H., Band II, S. 792.

¹⁴⁸ Vgl. z.B. A.H., Band II, S. 1114.

¹⁴⁹ Vgl. z.B. A.H., Band IV, S. 968; Band V, S. 97.

¹⁵⁰ A.H., Band III, S. 834 f.

¹⁵¹ A.H., a.a.O.

¹⁵² A.H., Band V, S. 96 f.

¹⁵³ Vgl. A.H., Band VI, S. 943.

II. Die Gemeindeversammlungen

Das Wort "Gemeindeversammlung" war der helvetischen Gesetzgebung fremd.¹⁵⁴ Trotzdem sah diese drei Arten von Zusammenkünften helvetischer Bürger zu politischen Zwecken vor, die man - im materiellen Sinne - als Gemeindeversammlungen bezeichnen kann: die Urversammlung, die Generalversammlung der Aktivbürger der Muni-
zipalgemeinde und die Generalversammlung der Anteilhaber am Gemeindegut.

Die Urversammlungen allein waren in der Verfassung vorgesehen.¹⁵⁵ Sie waren, wie schon ihr Name andeutet, gleichsam als Urzellen des Staatsorganismus gedacht.

In den Urversammlungen stimmberechtigt waren alle mehr als zwanzigjährigen helvetischen Bürger, die seit mindestens fünf Jahren in der betreffenden Gemeinde wohn-
ten, gerechnet vom Tage, an dem sie erklärt hatten, sich dort häuslich niederlassen zu wollen. Diejenigen Bürger, welche die Bedingung des fünfjährigen Wohnsitzes nicht erfüllten, wies das Gesetz¹⁵⁶ in die Gemeinde, wo sie zuletzt fünf Jahre ge-
wohnt hatten. Wer keine solche Gemeinde vorweisen konnte, stimmte an seinem Geburts-
ort oder, wenn er nicht in Helvetien geboren wurde, am Geburtsort seines Vaters.
Geistliche durften den Urversammlungen nicht beiwohnen.

Die Urversammlungen fanden in jedem Dorf statt, in dem sich wenigstens hundert Aktivbürger befanden; kleinere Dörfer vereinigten sich mit dem nächstgelegenen. In
den grossen Städten versammelten sich die Bürger sektionsweise. Einberufen wurden
die Urversammlungen durch den Statthalter, der in den Kantonshauptorten die Ver-
sammlungen präsidierte.¹⁵⁷

Die Urversammlungen hatten die Staatsverfassung anzunehmen oder zu verwerfen so-
wie jährlich auf hundert Bürger einen Wahlmann zu ernennen. Jede andere Beratung
wurde ausdrücklich nichtig erklärt.¹⁵⁸

Tatsächlich aber kam es nie zu einer rechtmässigen Verfassungsabstimmung in den
Urversammlungen: Ueber die Erste Helvetische Verfassung wurde zwar abgestimmt, wie
schon vorn dargelegt wurde, aber noch nicht im verfassungsmässigen Rahmen; zudem
übte Frankreich unwiderstehlichen Druck aus. Ueber die sogenannte Zweite Helveti-
sche Verfassung wurde ebenfalls abgestimmt (wobei die Enthaltungen zu den Ja-Stim-

¹⁵⁴ In Vorreden zu Gesetzen kommt es zwar mehrmals vor (z.B. in A.H., Band VI, S. 323), doch, wie mir scheint, eher zufällig, denn in den Gesetzen selbst ist selten und erst spät von "Gemeindeversammlungen" die Rede.

¹⁵⁵ Art. 22, 26, 28-32, 96 Abs. 7. 106, 107, sowie Zwölfter Titel, Art. 3 und 5.

¹⁵⁶ Vorschriften für die Urversammlungen, behufs Ernennung der Wahlmänner, vom 2. September 1799, A.H., Band IV, S. 1389 ff., § 6.

¹⁵⁷ In den Distriktshauptorten oblag diese Pflicht dem Unterstatthalter, in den übrigen Gemeinden dem Agenten. A.H., Band IV, S. 1390, §§ 13-15.

¹⁵⁸ A.H., Band IV, S. 1393, § 45.

men gerechnet wurden), aber nicht in den Urversammlungen: Die Stimmabgabe erfolgte schriftlich durch Eintrag in ein Register, und zwar an den Hauptorten der Kantone und Distrikte in den Kanzleien der Regierungs- bzw. Unterstatthalter, in den übrigen Gemeinden bei den Munizipalitäten.¹⁵⁹ Auch die Ernennung der Wahlmänner, die in ihrer Gesamtheit die kantonale Wahlversammlung ausmachten, erfolgte nicht regelmässig.¹⁶⁰ So kann man sagen, dass die Befugnisse der Urversammlungen schon rechtlich, besonders aber tatsächlich gering waren; selbst das Recht, die Wahlmänner zu ernennen, wurde durch die eigentümliche Bestimmung, dass der Statthalter die Hälfte dieser Männer durch das Los auszuscheiden hatte, in seiner Bedeutung beträchtlich herabgesetzt, denn man setzte damit den Volkswillen dem blossen Zufall gleich. Repräsentative Demokratie in dieser gekünstelten Form konnte dem Volk unmöglich zusagen.

Die Generalversammlung der Aktivbürger der Munizipalgemeinde wurde durch die helvetischen Gemeindegesetze geschaffen.¹⁶¹

In diesen Versammlungen stimmberechtigt war der gleiche Kreis von Aktivbürgern wie in den Urversammlungen.

Die Bürger versammelten sich gemeindeweise, in den grossen Städten sektionsweise. Zusammengerufen wurden sie durch die Statthalter (resp. die Unterstatthalter oder Agenten), welche auch die erste Versammlung präsidierten; die späteren Versammlungen fanden unter Vorsitz des Präsidenten der Munizipalität statt.¹⁶²

Die Generalversammlung wählte, je nach Einwohnerzahl der Gemeinde, eine Munizi-

¹⁵⁹ A.H., Band VIII, S. 1373.

¹⁶⁰ Insgesamt nur dreimal: anlässlich der Annahme der Ersten Helvetischen Verfassung am 29. März 1798, dann im Oktober 1799 (A.H., Band V, S. 9) und im März 1802 (A.H., Band VII, S. 1096).

¹⁶¹ Vgl. schon das "Gesetz über provisorische Organisation der Gemeinden (Municipalitäten und Gemeindegutsverwaltungen)" vom 13. November 1798, A.H., Band III, S. 536 ff., dann aber vor allem den "Abschluss des Gesetzes über die Municipalitäten und Gemeindeverwaltungen" vom 15. Februar 1799, A.H., Band III, S. 1158 ff., §§ 1, 3-11, 16-18, 20-25, und schliesslich die "Vollziehungsverordnung betreffend die Durchführung des Municipalitätsgesetzes" vom 13. März 1799, A.H., Band III, S. 1339 ff., §§ 1-65.
Die Munizipalgemeinden waren in der Verfassung nicht vorgesehen. Trotzdem war man der Meinung, dass ihnen Verfassungsrang gebührte. Usteri nannte im Senat die Munizipalitäten eine Einrichtung, die als Vervollständigung der Konstitution angesehen werden müsse (A.H., Band III, S. 1190).
Vgl. zur Stimmfähigkeit Note 156. An dieses Gesetz erinnerte der Vollziehungsausschuss (helvetische Exekutive) die Gemeinden am 14. April 1800 ("Vorschriften für die Erneuerung der Gemeindebehörden im Mai 1800", A.H., Band V, S. 934 f.) und erklärte die Vorschriften dieses Gesetzes über die Stimmfähigkeit der Bürger auch auf die Generalversammlungen der Aktivbürger anwendbar (Art. 2).

¹⁶² Diesfalls hatte der Unterstatthalter oder der Agent den Versammlungen beizuwohnen.

palicat von drei bis elf Gliedern (in Luzern elf) und ersetzte sie jährlich zu einem Drittel. Ein Munizipalbeamter konnte nur gewählt werden, wenn er die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigte; geheime Stimmabgabe war vorgeschrieben. Weiter entschied die Generalversammlung, ob die Munizipalität für ihre Arbeit eine Entschädigung erhielt, und, wenn ja, welche Summe. Schliesslich wurden die Aktivbürger zusammengerufen, wenn ihnen allen eine Steuer auferlegt werden musste. Die Vorsteher der Versammlungen waren verantwortlich, dass über keine anderen Sachen beraten wurde.

Die Befugnisse der Generalversammlung der Aktivbürger waren also bescheiden. Immerhin wählten die Bürger ihre Gemeindebeamten unmittelbar, nicht durch Wahlmänner, wie in den Urversammlungen die Glieder der übergeordneten staatlichen Gewalten. Hervorzuheben ist auch das Einwohnerprinzip: Alle Einwohner der Gemeinde waren stimm- und wahlberechtigt, allerdings erst nach einer beträchtlichen Karenzfrist von fünf Jahren. Das bedeutete, besonders für die ehemaligen bürgerrechtslosen Gäste, eine Erweiterung ihrer politischen Rechte in Gemeindeangelegenheiten.

Auch die Generalversammlung der Anteilhaber am Gemeindegut wurde auf Gesetzesebene geschaffen.¹⁶³

Stimmberechtigt waren alle mindestens zwanzigjährigen Anteilhaber am Gemeindegut. Wer aber war das in Luzern? Waren es nur die ehemaligen vollberechtigten Bürger, die am eigentlichen Gemeindegut partizipierten, oder auch die früheren Hintersässen, die lediglich Anteil an den Armengütern hatten? Die helvetischen Gesetze liessen, meines Erachtens, beide Möglichkeiten offen; denn während das Munizipalitätsgesetz vom 15. Februar 1799, ebenso wie die Verordnung vom 13. März, nur von "Anteilhabern an den Gemeindegütern", bzw. "Mitgliedern der sog. Burgerschaft" sprach, was auf einen engeren Kreis von Stimmberechtigten hindeutet, bestimmte das Bürgerrechtsgesetz vom 13. Februar ausdrücklich in § 1: "Die Glieder der Gemeinde, welche unter dem Namen Bürger gekauft, ererbtes oder geschenktes Recht an Gemeinde- oder Armengütern hatten, bleiben in diesem Recht ungestört", woraus man eine Berechtigung auch der Hintersässen schliessen könnte. "Ungestört bleiben" aber interpretierte man in Luzern anders. Den Hintersässen, denen immerhin ihre "Hinterlagen für künftige Schulden" zurückerstattet worden waren,¹⁶⁴ wurde der Zutritt zur Generalver-

¹⁶³ Vgl. Note 161. Im Gesetz vom 15. Februar 1799 vor allem §§ 102-134; Verordnung vom 13. März 1799 §§ 76 ff. Vgl. auch das Gesetz über Gemeindegüterrechte usw. vom 13. Februar 1799, A.H., Band III, S. 1133 ff.

¹⁶⁴ A.H., Band III, S. 797.

sammlung der Anteilhaber verweigert.¹⁶⁵ Die Hintersässen hatten an die Gemeindekammer¹⁶⁶ petitioniert, was diese veranlasste, der "Bürger-Gemeinde" ein "Gutachten" vorzulegen.¹⁶⁷ Darin hielt die Gemeindekammer fest: Die Hintersässen haben sich nur in die Armen-Aemter eingekauft, nicht ins Seckelamt; die Gemeindegüter haben somit durch Hintersässen keinen Zuwachs erhalten, wohl aber die Armengüter. Durch ihren Einkauf erhielten die Hintersässen lediglich einen Anspruch auf Genuss der Armengüter, keinesfalls ein "Administrationsrecht". Zum Beweise dient, dass ein vollberechtigter Bürger, um in den Genuss der Erlernung von Künsten und Handwerken zu kommen, sich nur beim Almosen-Rat anzumelden hatte, ein Hintersässe aber bei der alten Regierung selbst, der Verwalterin des bürgerlichen Gutes. Die Hintersässen haben zwar das Heimatrecht der Stadt erworben, sich ihres ehemaligen Gemeindebürgerrechtes begeben, aber doch freiwillig; keinesfalls fällt ihnen das Genossenrecht schon deshalb zu. Weiter spricht das helvetische Gesetz nur von Anteilhabern am Gemeindegut, die zu den Versammlungen Zutritt haben; die Hintersässen können somit nicht gemeint sein.¹⁶⁸ Da sie aber wenigstens in die Armengüter eingekauft sind, geniessen sie, laut Geschworenem Brief, bürgerlichen Schutz und Schirm, sie sind somit "besser daran, als sogenannte helvetische Bürger" (!). Die Gelder der Hintersässen wurden nie zweckentfremdet (d.h. sie wurden nur für die Armengüter verwendet); die bisherigen Steuern sind gleichermassen von Bürgern, Hintersässen und Fremden erhoben worden. - Aus diesen Ueberlegungen folgerte die Gemeindekammer: Die Hintersässen haben nicht, wie die alten Bürger, den Zutritt zu den Gemeindeversammlungen, sie sind weder stimm- noch wahlfähig. Die Gemeindekammer riet jedoch den Hintersässen, sich einzukaufen, "zur Erzielung einer freundschaftlichen Vereinigung und Eintracht, und Annäherung aller Klassen." Dieser Einkauf war seit kurzem möglich. Das Gesetz vom 13. Februar 1799 hatte ihn allen helvetischen Bürgern ermöglichen wollen;¹⁶⁹ in Luzern wurden aber offensichtlich lange Zeit keine neuen Genossen aufgenommen.¹⁷⁰ Die einschlägigen Bestimmungen des genannten Gesetzes wur-

¹⁶⁵ Prot. Gem. K., S. 154. In den Protokollen findet man, entgegen dem Wortlaut des Gesetzes, den Ausdruck "Bürger-Gemeinde" anstelle von "Generalversammlung der Anteilhaber".

¹⁶⁶ Das helvetische Gesetz vom 15. Februar 1799 nennt das vollziehende Organ der Anteilhabergemeinde "Gemeindekammer". In den Protokollen findet man aber seit Dezember 1799 fast ausschliesslich die Bezeichnung "Gemeindeverwaltung".

¹⁶⁷ Prot. Gem. K., S. 153 f. (18. November 1801).

¹⁶⁸ Eine, wie oben dargelegt, problematische Auslegung.

¹⁶⁹ Vgl. vorn, S. 40 und Note 83.

¹⁷⁰ Prot. Gem. K., S. 149 (Stadt). Vgl. auch A.H., Band VI, S. 270: Verschiedene Luzerner Landgemeinden weigerten sich, das Gesetz über die Gemeindebürgerrechte usw. anzuwenden und neue Genossen aufzunehmen.

den denn auch am 9. Oktober 1800 aufgehoben;¹⁷¹ niemand konnte sich nun mehr auf das Recht berufen, den Einkauf wider Willen der Genossen zu erzwingen. In Luzern beschloss man aber am 17. Oktober 1801, wenigstens den ehemaligen Hintersässen den Einkauf zu gestatten;¹⁷² tatsächlich fanden in der Folge verschiedene den Weg in die Genossengemeinde.¹⁷³

Die Anteilhabergemeinde versammelte sich, wie die Munizipalgemeinde, gemeinde- oder sektionsweise. Die erste Versammlung präsidierte der Vertreter der Exekutive (also in Luzern der Statthalter), die weiteren Zusammenkünfte der Präsident der Gemeindekammer. Vorgesehen war in den grossen Gemeinden (über 1300 Einwohner) eine Versammlung pro Jahr; in den kleineren Gemeinden konnte zudem die Gemeindekammer jederzeit durch ausdrücklichen Beschluss die Anteilhaber zusammenrufen. Da aber auch in Luzern ausserordentliche Generalversammlungen nötig waren, erwirkte man dafür eine Erlaubnis des Statthalters;¹⁷⁴ dieser und seine Unterbeamten hatten in allen Gemeinden das Recht, den Versammlungen beizuwohnen.

Die Generalversammlung der Anteilhaber bestimmte Anzahl und Besoldung der Gemeindevorwalter, die in ihrer Gesamtheit die Gemeindekammer ausmachten; diese durfte jedoch nicht mehr als fünfzehn Glieder zählen. Anschliessend wurden die einzelnen Verwalter gewählt. Wie bei der Wahl der Munizipalbeamten waren absolute Stimmenmehrheit und geheime Stimmabgabe vorgeschrieben; die Erneuerung der Gemeindekammer geschah jährlich zu einem Drittel. Weiter befand die Generalversammlung über Steuern und nahm die Rechnung ab. Sie beriet den Kauf, Verkauf und Tausch von Liegenschaften sowie Pläne zu neuen Gebäuden, Strassen, Brunnen usw., sofern es um grössere Geldbeträge ging;¹⁷⁵ schliesslich legte sie die bürgerlichen Nutzungen fest.

Von allen Gemeindeversammlungen der Helvetik hatte also die Generalversammlung der Anteilhaber am Gemeindegut die grössten Befugnisse. Ihr Kompetenzbereich erinnert tatsächlich bereits stark an denjenigen der Stimmberechtigten einer Einwohner-

¹⁷¹ A.H., Band VI, S. 269.

¹⁷² Prot.Gem.K., S. 149.

¹⁷³ Im Prot.Gem.K. sind S. 374 zwanzig ehemalige Hintersässen zusammengestellt, die sich im Jahre 1803 einkauften. Die Einkaufssumme betrug, je nachdem, für wieviele Söhne ein Vater das Genossenrecht miterwarb, 400 bis 900 Gulden.

¹⁷⁴ Prot.Gem.K., S. 148 (17. Oktober 1801).

¹⁷⁵ Die Kompetenzen der Generalversammlung der Anteilhaber waren unterschiedlich, je nachdem ob die Gemeinde weniger als 1300 Einwohner zählte, zwischen 1300 und 5000 oder mehr als 5000. Am grössten waren die Kompetenzen naturgemäss in den kleinen Gemeinden: dort hatten z.B. die Anteilhaber über jeden Liegenschafts Kauf zu befinden, in den grösseren Gemeinden nur, wenn der Kaufpreis die Summe von 1600 Franken überstieg. Für die Einzelheiten siehe A.H., Band III, S. 1171 ff.

gemeinde des späten zwanzigsten Jahrhunderts. Doch war ja die Anteilhabergemeinde ein weitgehend "unpolitischer" Verband.¹⁷⁶ Die Versammlung der eigentlichen politischen, der Munizipalgemeinde, hatte weit geringere Befugnisse, ganz im Sinne der helvetischen Verfassung, die für direkte Demokratie keinen Raum liess.

III. Die Munizipalität

Die Munizipalität war die vollziehende Kollegialbehörde der Munizipalgemeinde. Sie bestand in Gemeinden mit weniger als dreihundert Einwohnern aus drei Gliedern, in Gemeinden zwischen dreihundert und dreizehnhundert Einwohnern aus fünf, in Gemeinden bis zweitausend Seelen aus neun und in noch grösseren Gemeinden, zu denen auch Luzern gehörte, aus elf Gliedern.¹⁷⁷

Gewählt wurden die Munizipalbeamten, wie vorn geschildert, von den Aktivbürgern der Gemeinde. Jeder Stimmfähige war grundsätzlich wählbar. Ausgeschlossen waren Geistliche (Verfassung Art. 26) sowie sämtliche Richter, Glieder von kantonalen Verwaltungskammern, Statthalter, Unterstatthalter und Agenten.¹⁷⁸ Wurde ein solcher Beamter dennoch in die Munizipalität gewählt, konnte er sich, anders als bei Unvereinbarkeiten heute, nicht entscheiden, ob er die Wahl annehmen wolle, und damit auf sein früheres Amt verzichten oder nicht, sondern die Wahl in die Munizipalität war diesfalls ipso iure ungültig; ebenso verhielt es sich, wenn ein naher Verwandter (bis zum dritten Grad inklusive blutsverwandt oder bis zum zweiten verschwägert) eines schon ernannten Munizipalbeamten gewählt wurde. Hingegen war das Amt eines Gemeindeverwalters mit demjenigen des Munizipalbeamten vereinbar. Drei Glieder der stadtluzernischen Munizipalität gehörten denn auch der Gemeindekammer an.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Wenigstens nach Ansicht der helvetischen Behörden. Vgl. z.B. die "Proclamation des Directoriums über die Massregeln zur Einsetzung der neuen Gemeindsbehörden" vom 14. März 1799, A.H., Band III, S. 1349 ff.: "... les chambres de régie (Gemeindekammern) ne sont pas, ainsi que les municipalités, des autorités publiques ... elles ne sont que les administrateurs d'une propriété particulière ..." (S. 1351).

¹⁷⁷ Am 23. Mai 1800 beschlossen die Räte, die Zahl der Mitglieder von Munizipalitäten grosser Gemeinden zu erhöhen, nämlich auf fünfzehn in Gemeinden zwischen sechstausend und zehntausend Einwohnern und gar auf einundzwanzig in Gemeinden mit über zehntausend Einwohnern, weil "die Amtsverrichtungen der Municipalitätsglieder in den sehr volkreichen Gemeinden für eilf Bürger zu lästig werden, besonders seitdem ihnen auch die Agenten-Stelle übertragen worden ist." A.H., Band V, S. 1130. Für Luzern hatte dieser Erlass aber keine Auswirkungen. - Die Rede ist hier von den Munizipalitäten, die aufgrund der Gemeindegesetze eingerichtet wurden. Schon vorher gab es in Luzern eine provisorische Munizipalität. Sie wurde am 3. Oktober 1798 gewählt, zählte neun Glieder (von denen vier später in die Munizipalität gelangten) und war bis zum 28. April 1799 tätig. Staatsarchiv Luzern, Cod. 1410, S. 1, 132.

¹⁷⁸ Die Agenten verschmolzen freilich schon im Oktober 1799 mit den Munizipalitäten. Vgl. Note 152.

Der Unterstatthalter des Distrikts hatte die Munizipalität zu vereidigen;¹⁸⁰ in ihren Sitzungen durfte er beiwohnen. Er hatte kein Stimmrecht, wachte aber darüber, dass die Gesetze beachtet wurden.

Als Amtskleidung trugen die Munizipalbeamten ein rotes Band um den rechten Arm; der Präsident trug ein Band in den Farben rot und grün. Präsident war, wer als erster gewählt wurde.

Das Gesetz überliess es den Munizipalitäten, einen Sekretär und beliebig viele Weibel zu bestimmen; in Luzern gab es je zwei.¹⁸¹

Die Besoldung der Munizipalbeamten, der Sekretäre und Weibel lag im Ermessen der Generalversammlung, welche ihnen "mässige Entschädnisse" zusprechen konnte, die im Verhältnis zur geleisteten Arbeit stehen sollten. Die mir bekannten Quellen lassen es offen, ob die luzernische Munizipalität bis 1800 überhaupt eine Entschädigung erhielt;¹⁸² immerhin beschloss die Gemeindeverwaltung am 29. Dezember 1803 - als es schon längst keine Munizipalität mehr gab - "dass der ehvorigen Munizipalität zufolge ohnlängst gethanem Versprechens Ihre Salaria pro anno 1801 bis 1802 verabfolget werden sollen".¹⁸³ Schon am 15. Dezember 1800 wurde zudem die Rechtsgrundlage für Steuereinkünfte der Munizipalitäten geschaffen.¹⁸⁴ Sie behielten einen Fünftel aller Abgaben auf "Wein, Most, Bier und Obstwein" sowie die ganze Abgabe auf "geistige Getränke oder gebrannte Wasser". Von den Luxusabgaben, die jeder schuldet, der Dienstboten, Reitpferde, Wagen etc. hielt oder eine Jagdbewilligung forderte, verblieb den Munizipalitäten die Hälfte, die sie "zum Besten der Gemeinde" verwenden sollten.¹⁸⁵

¹⁷⁹ Vgl. St. Kal. 1801, S. 11 f.

¹⁸⁰ Der Eid lautete: "Ich schwöre die Pflichten des Amtes, das mir aufgetragen ist, nach bestem Gewissen und in wahren Treuen, nach allen meinen Kräften, als ein guter Bürger zu erfüllen." Gesetz vom 15. Februar 1799, § 79, A.H., Band III, S. 1167. - In Luzern wurde die Munizipalität am 29. April 1799 durch den Statthalter vereidigt (Staatsarchiv Luzern, Cod. 1410, S. 133).

¹⁸¹ St. Kal. 1801, S. 11. - Die Munizipalitätssekretäre und Weibel wurden also nicht von der Generalversammlung der Aktivbürger gewählt. Diese hatte aber in Gemeinden mit weniger als dreizehnhundert Seelen zusätzlich drei Suppleanten zu bestimmen, welche im Falle von Krankheit, Tod oder Abwesenheit von Munizipalbeamten dieselben ersetzen mussten.

¹⁸² Den Protokollen der Munizipalität ist darüber nichts zu entnehmen.

¹⁸³ Prot. Gem. K., S. 371.

¹⁸⁴ Annahme eines neuen Auflagensystems, A.H., Band VI, S. 458 ff. Vgl. vor allem Art. 23 (Getränkesteuer) und 30 (Luxusabgaben).

¹⁸⁵ Ein Beispiel im Prot. Mun., S. 2 (16. Juni 1802): Im Jahre 1801 wurden acht Personen Jagdbewilligungen erteilt, was nur mit Hunden sechzehn Franken kostete, mit Hunden und andern Jägern vierundzwanzig Franken. Zusammen ergab sich ein Betrag von hundertsechzig Franken; achtzig Franken davon wurden dem Untereinnehmer abgeliefert.

Der Munizipalität stand es frei, sich zur Erledigung von "Vollziehungssachen" in Sektionen aufzuteilen. Wichtige Geschäfte aber mussten von der Gesamtbehörde behandelt werden; diese war beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Glieder anwesend war. Sie wählte aus ihrer Mitte einen Munizipalprokurator. Dieser war gleichsam öffentlicher Ankläger auf Gemeindeebene und zog die Bussen ein. Besondere Aufgaben oblagen auch dem Präsidenten, der allein die Bürgerregister führte und Scheine (Lebens-, Todesbescheinigungen, Zeugnisse der Wahrheit etc.) erteilte. Jeder Munizipalbeamte genoss erhöhte Glaubwürdigkeit: Polizeivergehen, bei denen er Zeuge gewesen war, hatte er der Gesamtbehörde anzuzeigen, die darüber eine Urkunde ausstellte, womit das betreffende Delikt als Tatsache feststand. Der Munizipalprokurator übernahm die Urkunden, lud die Angeschuldigten vor Gericht und trat im Namen der öffentlichen Gewalt gegen sie auf.

Das Verhältnis der Munizipalität zu den Stadteinwohnern, wie auch zur Gemeindekammer, scheint gut gewesen zu sein. Im Sommer 1799 z.B. liess ein Bürger der Munizipalität, die zu dieser Zeit mit grossen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, via Gemeindekammer einen Vorschuss von vierhundert Gulden zukommen,¹⁸⁶ und im Sommer 1803, als die Munizipalität abdankte und dem neuen Gemeindegericht Platz machte, verabschiedete sich jene von der Gemeindekammer mit herzlichen Worten der Dankbarkeit.¹⁸⁷ Dies mag erstaunen, angesichts der unangenehmen Aufgaben der Munizipalität, wie Steuereinzug, Einquartierung und Verpflegung der französischen Truppen etc.; es erklärt sich aber aus der besonderen Zuneigung, welche die Stadt Luzern der Helvetischen Republik entgegenbrachte.¹⁸⁸ Ganz im Gegensatz zur Luzerner Landschaft, die der Helvetik entschieden ablehnend gegenüberstand, herrschten in der Stadt "goldene Träume, Residenzgedanken, ein thörichter, selbstvergessener Taumel allerhand entfesselter Elemente".¹⁸⁹ Als am 4. Oktober 1798 in Luzern, der Hauptstadt der Helvetischen Republik,¹⁹⁰ die gesetzgebenden Räte ihre erste Sitzung eröffneten, trug Statthalter Rüttimann "die Gesinnungen des Dankes und der Freude über die Ankunft der Regierung in Luzern und die wärmsten Wünsche für das Wohl der Republik

¹⁸⁶ Prot.Gem.K., S. 6 (24. Juli 1799).

¹⁸⁷ Prot.Mun., S. 328 (12. Juli 1803).

¹⁸⁸ Vgl. dazu Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 61 ff.

¹⁸⁹ V. Segesser, Band 4, S. 727 f.

¹⁹⁰ Luzern war nach Aarau Hauptstadt vom August 1798 bis zum Mai 1799. Vgl. A.H., Band II, S. 810: "Verlegung des Regierungssitzes nach Luzern", 8. August 1798. Das Direktorium kam am 24. September nach Luzern, die gesetzgebenden Räte eröffneten ihre Sitzungen am 4. Oktober. Vgl. z.B. His, Verfassungsgeschichte, S. 18, sowie Peter Stadler, Die Hauptstadtfrage in der Schweiz 1798 - 1848, in: NZZ, 1972, Nr. 49 (30. Januar).

im Namen des Kantons und der Gemeinde vor."¹⁹¹ Da zahlreiche helvetische Magistraten mit ihren Familien auf Kosten der Republik zu weit übersetzten Mietzinsen einquartiert wurden und man mit Renovationsarbeiten und Verschönerungen nicht zurückhielt, war "für die Hausbesitzer, Krämer und Handwerker ... eine Zeit goldener Erndte angebrochen."¹⁹² Selbst Ende September 1802, als die helvetische Republik im Zerfallen begriffen und die Regierung eben von Bern nach Lausanne geflohen war, stand Luzern "wie eine helvetische Insel da".¹⁹³ Dadurch wurde aber "der Gegensatz zwischen Stadt- und Landvolk ... ausgebildeter, concentrierter, principieller als je zuvor."¹⁹⁴ Bemerkenswert ist vor allem die eigenartige Mischung von helvetisch-unitarischen Gedanken mit alten, oligarchischen Vorstellungen. So verlangten die Munizipalität und die Gemeindekammer der Stadt Luzern in einer Zuschrift an die gemeinhelvetische Tag-satzung (am 14. September 1801), "dass der Stadt Luzern ein Hauptanteil an Besetzung der obersten Kantonsbehörden und dadurch ein besonderer Einfluss auf die Leitung der innern Kantonsverwaltung eingeräumt werde."¹⁹⁵ Ein solches Ansinnen ist nur aus der Bedeutung heraus verständlich, welche nun der Stadtbürgerschaft zukam, die jahrhundertlang politisch weitgehend rechtlos gewesen war. In ihr waren "alle Fractionen des ehemaligen Patriciats aufgegangen."¹⁹⁶ Gern hätten verschiedene Bürger die einstigen Privilegien des Patriziats einfach auf den grösseren Kreis der neuen Stadtbürgerschaft übertragen; das landeshoheitliche Denken war noch nicht tot. Allein, die landesherrliche Epoche Luzerns war vorbei; einzig in der Restaurationszeit erinnert eine gewisse Präponderanz der Stadt an ihre frühere Stellung.

IV. Die Gemeindekammer

Die vollziehende Kollegialbehörde der Anteilhabergemeinde hiess Gemeindekammer oder Gemeindeverwaltung. Sie bestand in Luzern aus neun von den Bürgern des Ancien Régime gewählten Verwaltern, die einen Sekretär und einen Weibel ernannten.¹⁹⁷

¹⁹¹ Anton v. Tillier, Geschichte der Helvetischen Republik, Band 1, S. 162. Zitiert in: Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 63.

¹⁹² Pfyffer, a.a.O.

¹⁹³ Pfyffer, a.a.O., S. 105.

¹⁹⁴ V. Segesser, Band 4, S. 733.

¹⁹⁵ Pfyffer, a.a.O., S. 83.

¹⁹⁶ V. Segesser, a.a.O.

¹⁹⁷ Vgl. z.B. St.Kal. 1801, S. 11 f. - Das Gemeindegesetz vom 15. Februar 1799 (A.H., Band III, S. 1170 ff.) überliess es der Generalversammlung der Anteilhaber, die Zahl der Verwalter zu bestimmen; einzig eine obere Grenze von fünfzehn Köpfen wurde festgesetzt.

Die Erneuerung der Gemeindekammer geschah gemäss Gesetz jährlich am 15. Mai zu einem Drittel in den Gemeinden oder Sektionen. In Luzern hielt man sich im Jahre 1800 an den "rohen Buchstaben" des Gesetzes; da aber die Gemeindegüter noch nicht von den Staatsgütern getrennt waren, somit nicht feststand, wer eigentlich zu den Wahlversammlungen Zutritt hatte, befürchtete man "Zwistigkeiten". Dennoch liess man die Versammlung durch die Quartierwachtmeister¹⁹⁸ auf neun Uhr morgens ansagen und verwies zum voraus allfällige "Protestationen" an den Regierungsstatthalter.¹⁹⁹

Die Unvereinbarkeitsbestimmungen waren für Munizipalbeamte und Gemeindeverwalter gleich; ebenso verhielt es sich mit der Vereidigung durch den Unterstatthalter und der Besoldung. Die Verwalter trugen keine bestimmte Amtskleidung; der zuerst gewählte Bürger war Präsident.

Das Gemeindegesetz bestimmte Seckelmeister, Armenpfleger, Bauinspektor und Forstaufseher als Verwalter mit besonderen Funktionen (§§ 135 ff.). Diese Bürger sollten von der Gesamtgemeindekammer ernannt werden und ihr unterstellt sein. Die Gemeindekammer der grossen Gemeinden konnten sich zudem in höchstens vier Kommissionen aufteilen.

In Luzern war man allerdings nach der Sönderung vom 4. November 1800 der Meinung, dass "die der Gemeinde zugesicherten Fonds und Liggenschaften nicht wol von vier einzeln Personen verwaltet werden können."²⁰⁰ Die Gemeindekammer beschloss daher, jedem der neun Verwalter ein bestimmtes Amt zuzuweisen. Da diese Organisation der bürgergemeindlichen Verwaltung für die spätere Zeit grundlegend war, sei sie hier detailliert wiedergegeben:²⁰¹

1. Das Gemeinde-Seckelamt. Dessen Vorsteher oblag die Verwaltung des Gemeindegutes, das 400'000 Gulden an Gülden und Schuldverschreibungen umfasste.
2. Das Bauamt. Dessen Vorsteher hiess Bauinspektor und hatte die Oberaufsicht über das Bauwesen, die Bürgerliche Allmend, die Neualp, die Stadt-Fischenzen,²⁰² den

¹⁹⁸ In jedem der sieben Stadtquartiere (Innere Weggisgasse, Kornmarkt, Kapellgasse, Aeussere Weggisgasse und Hof, Affenwagen, Mühlegasse, Pfistergasse) gab es einen Stadt-Quartier-Wachtmeister (vgl. St.Kal. 1801, S. 12). Diese Wachtmeister nahmen, zusammen mit der Bürgerwache, den Nachtwächtern und einem Aufsichtsbeamten, ortspolizeiliche Aufgaben wahr; man kann von "Stadtpolizeiorganen" der Helvetik sprechen. Die Wachtmeister, wie übrigens auch die Einteilung der Stadt in die sieben Quartiere, waren ein Relikt des Ancien Régime. Vgl. dazu Wilhelm Anton Rogger, Das Werden der Luzerner Stadtpolizei, in: 100 Jahre Stadtpolizei Luzern, zusammengestellt von Dr. Theo Jenny, Heft 43 der Schriftenreihe "Luzern im Wandel der Zeiten", Luzern 1968, S. 12 ff.

¹⁹⁹ Prot.Gem.K., S. 31 (12. Mai 1800).

²⁰⁰ Prot.Gem.K., S. 63 (17. November 1800).

²⁰¹ Vgl. Prot.Gem.K., S. 64 f.

²⁰² Das sind alte Fischereigerechtigkeiten.

See, die Reuss, den Krienbach und die beiden Weiher;²⁰³ er bezog alle Zinsen von Häusern, Kellern, Wachhäusern, den Ueberschuss der Ziegelhütte, die Schiffszinsen und die Bodenzinsen, die auf dem Allmendland hafteten; die Sägereien, Waldungen, das Forstwesen, das Schützenhaus und andere Gebäude standen unter seiner Aufsicht.

3. Das Kornamt, dem Verwaltung und Beaufsichtigung des Kauf- und Kornhauses, der Stadtmühlen und des Kellerhofes in Kriens oblag sowie die Entgegennahme der betreffenden Abgaben (Zehnten und Bodenzinsen).
4. Der Sustinspektor. Er bezog die Sustgefälle, Waaggelder und Lagerzinsen, die Gelder der "Ankenwaag", das Marktgeld, das Torgeld bei beiden Stadttoren (dem unteren Tor und dem äusseren Weggistor) und den Zins für das "Laden-(Bretter-)Lager" der Werchlaube und die dortigen Zimmer.

Diese vier ersten Abteilungen standen unter Aufsicht einer viergliedrigen Kommission der Gemeindegemeindekammer, ebenso die fünf folgenden Abteilungen. Beide Kommissionen versammelten sich abwechselungsweise alle vierzehn Tage zur Erledigung von Geschäften und Leistung der Zahlungen. Die eingehenden Gelder legten sie in eine "General-Cassa", die mit mehreren Schlössern versehen war.

5. Die Armenfonds und geistlichen Fonds. Deren Verwalter hatte sich in erster Linie des grösseren Stadtsitals anzunehmen.
6. Das kleinere Spital oder die Sente (Senti), der Waisenfonds (mit dem Waisenhaus) und die "Hoferische Stiftung".
7. Die "Bürgerliche Spend", umfassend die St. Peters Kapelle, die St. Barbara-, Maria-End- und Krönungsbruderschaften, ferner das im Seckelamt gelegene Kapital für den Kaplan und die "Probst-Peyersche Stiftung", die ebenfalls im Seckelamt gelegen hatte. Der Spendverwalter hatte auch den unteren Schullehrern die Gehälter zu entrichten.
8. Das Xaverianische Haus mit Zugehör (Xaverianischer Schulfonds).²⁰⁴
9. Gebäude und Fonds der Ursulinen²⁰⁵ (Töchterprimarschule) sowie die "Pflegschaft des Hergottswalds" (Hergiswaldkirche).

Nachdem diese Verwaltungsabteilungen grundsätzlich feststanden, wurden sie wenig später den einzelnen Verwaltern zugewiesen.²⁰⁶ Jeder erhielt ein "Circular", worauf seine Aufgaben umschrieben waren. Bei dieser Gelegenheit wurde der Alt-Spendherr zum

²⁰³ Wahrscheinlich sind die zwei Weiher bei Littau und Gerliswil gemeint, die 1822 als Korporationsgut ausgesondert wurden.

²⁰⁴ Bei Aufhebung des Jesuitenordens 1773 gingen Fonds und Gebäude des Jesuitenkollegiums als "Xaverianischer Schulfonds" an die Obrigkeit über.

²⁰⁵ Vgl. Hermann Albisser, Die Ursulinen zu Luzern, 1659-1798, im Geschichtsfreund, Band 91 (Stans 1936), S. 13 ff., sowie Band 92 (1937), S. 201 ff.

²⁰⁶ Prot.Gem.K., S. 68 f. (20. Dezember 1800).

Suppleanten ernannt; schon früher hatten übrigens die Verwalter mehrmals auf die unentbehrlichen Erfahrungen der vorrevolutionären Beamten zurückgegriffen.²⁰⁷ Die Gemeindekammer selbst bestand fast ausschliesslich aus ehemaligen Patriziern; sie war die Verbindung mit der Vergangenheit und überlebte auch die Helvetik in unveränderter Zusammensetzung.²⁰⁸

C. Aufgaben

Die Aufgaben der Gemeinden sollen hier nur knapp dargestellt werden und nur soweit, als sie rechtshistorisch von Interesse sind.²⁰⁹ Die Aufgaben des Agenten, der ja auch ein Organ auf Gemeindeebene war, kamen zudem schon vorn im Abschnitt "Der Agent" zur Sprache und werden deshalb hier nicht wiederholt.

I. Aufgaben der Munizipalgemeinde

Da der Generalversammlung der Aktivbürger nur wenige Pflichten oblagen, war der Aufgabenkreis der Munizipalgemeinde weitgehend identisch mit demjenigen der Munizipalität. Der letztere wurde zu einem grossen Teil im Gemeindegesetz vom 15. Februar 1799²¹⁰ festgelegt.

Danach hatte sich die Munizipalität mit der "innern Polizei" (d.h. hier innere Verwaltung) zu beschäftigen, namentlich "in Bezug auf Reinlichkeit, Sicherheit, Ruhe und Erleuchtung der Strassen und öffentlichen Plätze", mit der Bau- und Strassenbaupolizei, der Feuerpolizei und - gemeinsam mit dem Agenten - der Fremdenpolizei. Die Munizipalität befasste sich ebenso mit der (sicherheitspolizeilichen) Bürger- und Nachtwache, den Schauspielen und öffentlichen Festen, der Aufsicht über die Gasthöfe, Schenkhäuser und Märkte, der Erprobung von Mass und Gewicht sowie der Lebensmittel- und Gesundheitspolizei. Die Munizipalität ernannte Feldhüter und Bann-

²⁰⁷ Vgl. z.B. Prot.Gem.K., S. 14 ff. (28. Februar 1800): Der Stadt waren provisorisch Stadtpital, Sente, Spend und Waisenhaus zugewiesen worden. Um "diese abgeschwienenen Armen-Fonds zum Bessten der Gemeinde zu administrieren" sollte ein Ausschuss der Gemeindekammer ihre Vorschläge unterbreiten und vorher ruhig den Alt-Spitalverwalter, den Alt-Seckelmeister und den Alt-Spendverwalter konsultieren, "als in diesen Sachen erfahrene Ammts-Leuth". Vgl. auch Prot.Gem.K., S. 24 (14. März 1800): Der Sekretär der Gemeindekammer wurde beauftragt, sich beim Alt-Bauherrn nach einem "Lähen-(Lehen-)Brief" zu erkundigen.

²⁰⁸ Bezeichnenderweise hört das Protokoll der Gemeindekammer mit Ende der Helvetik nicht auf, sondern fährt im gleichen Band weiter bis zum Juli 1804. Hätte man nur das Protokoll, man käme nie auf den Gedanken, dass sich auf Verfassungsebene irgend etwas geändert hat.

²⁰⁹ Nicht beabsichtigt ist also z.B. eine chronologische Aufzeichnung der konkreten Aufgaben, welche die Gemeinden der Stadt Luzern im Laufe der Helvetik wahrgenommen haben.

²¹⁰ §§ 37 ff. A.H., Band III, S. 1162 ff.

warte, besuchte die Gefängnisse und quartierte Truppen ein. Sie erteilte Bescheinigungen (Lebens- und Todesscheine, Zeugnisse der Wahrheit etc.) und erstellte die Bevölkerungstabellen in den vorgeschriebenen Formen sowie die Geburts-, Sterbe- und Ehregister.²¹¹ Ebenso besorgte sie die Fertigung²¹² von Verträgen und ähnliches, die "vormundschaftliche Polizei" (Einsetzung und Entlassung der Vormünder sowie Aufsicht über deren Rechnungsführung) und meldete Fälle, in denen eine Entmündigung angebracht schien, dem Bezirksgericht. Die Munizipalität hatte verschiedene Gesetze auszuführen, so die Polizeigesetze über Handwerk und Gewerbe und die Gesetze gegen die Bettler. Schliesslich konnte die kantonale Verwaltungskammer der Munizipalität beliebig Aufträge über Gegenstände erteilen, die im Gemeindebezirk zu vollziehen oder zu beaufsichtigen waren.

Das Gemeindegesetz zählte die "Verrichtungen der Municipalitäten" nicht abschliessend auf. Wichtige Aufgaben ergaben sich auch aus andern Erlassen, so namentlich aus den Abgabegesetzen.

Das erste "Gesetz über das Auflagensystem"²¹³ brachte eine Kapital- und eine Liegenschaftssteuer von je zwei Promille sowie eine Häusertaxe von einem Promille des Wertes der betreffenden Güter. Im Detail verkaufte Getränke wurden mit vier Prozent belastet, Handänderungen von Grundstücken kosteten in der Regel zwei Prozent.²¹⁴ Hinzu kamen Siegelgelder, Stempel- und Gerichtsgebühren sowie verschiedene Handels- und Luxusabgaben auf Dienstboten, goldene Uhren, Spielkarten, Pferde und Kutschen, Jagd- und Luxushunde. Es folgten ausserordentliche Steuern, so eine freiwillige Kriegs-

²¹¹ Die Führung der Zivilstandsregister war früher Sache der Pfarrer gewesen. Das Gemeindegesetz hielt ausdrücklich fest, dass die Munizipalität nicht die Geistlichen ihrer Pflichten zu entledigen hatte (§ 54). Die Register scheinen aber nicht überall fortgeführt worden zu sein. So ordnete der Vollziehungsrat (helvetische Exekutive) am 20. Januar 1801 deren ordentliche und genaue Fortsetzung durch die Pfarrgeistlichen an (A.H., Band VI, S. 587 f.). Diese hatten auch Geburts-, Ehe- und Totenscheine auszustellen, die neben der Unterschrift des Pfarrers auch diejenige des Präsidenten der Munizipalität aufzuweisen hatten.

²¹² Zur Fertigung: Otto Schnyder, Die Fertigung nach luzernischem Recht. Historisch-dogmatische Darstellung, Luzern 1906. Schnyder gibt S. 4 auf die Frage was Fertigung sei folgende alle Erscheinungsformen der Entwicklung treffende Antwort: "Fertigung ist die Vollziehung von Rechtsgeschäften zur Bestellung dinglicher Rechte unter Mitwirkung öffentlicher Organe mit dem Zwecke der Aufklärung und Sicherung." Die Fertigung zur Zeit der Helvetik: S. 111 ff.

²¹³ A.H., Band III, S. 113 f. (17. Oktober 1798). Vgl. auch Band IV, S. 285 ff.

²¹⁴ Verkommnisse zwischen Eltern und ihren Kindern, oder zwischen Kindern um ihr väterliches oder mütterliches Gut, galten nicht als Handänderungen. Die Erbschafts- und Schenkungssteuern schwankten, je nach Verwandtschaftsgrad des Empfängers, zwischen einem und fünf Prozent (Art. 31 f.).

steuer²¹⁵ und, als diese zuwenig einbrachte, eine unfreiwillige Kriegssteuer,²¹⁶ endlich eine Steuer zur Unterstützung der durch den Krieg verarmten Bevölkerung.²¹⁷ - Allein, da die Republik die Einkünfte schnell brauchte, blieb für die vorgesehene sorgfältige Einschätzung keine Zeit. Schon am 22. Oktober 1798 luden die gesetzgebenden Räte alle helvetischen Bürger ein, einstweilen ungefähr zwei Promille ihres Vermögens "darzuschliessen".²¹⁸ Zwei "habhafte Municipalitätsglieder"²¹⁹ hatten, zusammen mit dem Agenten, diese Gelder anzunehmen, zu quittieren, in ein doppeltes Register einzutragen und in die Generalkasse des Kantons abzuliefern. Trotz der vagen Formulierung des Gesetzes und der Selbstveranlagung flossen dem Staat in der Folge beträchtliche Einnahmen zu, so z.B. aus dem Kanton Luzern 73'000 Franken.²²⁰ Am 4. Februar 1800 wurde der Finanzminister beauftragt, den Steuerfuss des Jahres 1798 für 1799 nicht zu ändern.²²¹ Ein gutes Jahr später dann stellte der Vollziehungsrat fest, "dass die Güterschätzungen, nach welchen die Abgaben von 1798 und 1799 errichtet werden sollten, entweder gar nicht oder grösstentheils unrichtig gemacht, und folglich auch die erwähnten Abgaben nicht nach dem Willen des Gesetzes vom 17. Weinmonat 1798 bezahlt worden."²²² Er beschloss daher, dass diese Abgaben "nur als auf Abrechnung bezahlt anzusehen" seien. Inzwischen war ein neues Auflagen-System in Kraft getreten,²²³ das nun nicht mehr, wie das erste, "unbestimmte Ausnahmen enthielt, keine Strafen festsetzte, einzig und allein auf dem guten Willen der Steuerpflichtigen beruhte, dieselben in die Versuchung führte, zwischen ihrem Eigen-

-
- ²¹⁵ Erhebung einer freiwilligen Kriegssteuer, 30. März 1799, A.H., Band III, S. 1443 f.
- ²¹⁶ Gesetz betreffend Erhebung einer Kriegssteuer, unter Rücknahme früherer Beschlüsse, 25. April 1799, A.H., Band IV, S. 291 ff.
- ²¹⁷ Anordnung einer ausserordentlichen Steuer zur Unterstützung der durch den Krieg verarmten Bevölkerung, 12. Oktober 1799, A.H., Band V, S. 108 f.
- ²¹⁸ Einforderung eines Steuer-Vorschusses auf Grund des neuen Auflagensystems, A.H., Band III, S. 245 f.
- ²¹⁹ In Luzern gab es bereits eine provisorische Munizipalität, vgl. Note 177, a.E.
- ²²⁰ 4. Dezember 1798, A.H., Band III, S. 742.
- ²²¹ Verfügung des Vollziehungs-Ausschusses betreffend den Bezug der directen Auflagen für das Jahr 1799, A.H., Band V, S. 714 f.
- ²²² Beschluss betreffend Ergänzung und Verrechnung der für 1798 und 1799 bezahlten Auflagen, 19. Februar 1801, A.H., Band VI, S. 668 f.
- ²²³ Annahme eines neuen Auflagen-Systems, 15. Dezember 1800, A.H., Band VI, S. 458 ff. Dieses Gesetz wurde am 5. Januar 1801 ergänzt: Bestimmung des Maximums der auf Steuerbetrug und Nachlässigkeit der Beamten zu setzenden Strafen, A.H., Band VI, S. 521 ff.

nutz und ihrem Gewissen zu wählen."²²⁴ Das neue Gesetz brachte eine Grundsteuer von zwei Promille des Kapitalwertes aller Liegenschaften (Grundstücke wie Gebäude), Stempel- und Visagebühren, Handels- und Gewerbeabgaben (Patentgebühren),²²⁵ Getränkesteuern, Luxusabgaben und Handänderungsgebühren. Neu war eine Einkommenssteuer für Beamte die, je nach Einkommen, ein oder zwei Prozent ihres Gehaltes abgeben mussten. In jeder Gemeinde wurde ein Register eröffnet, in welches die Munizipalität alle Liegenschaften des Gemeindebezirkes, sowie die Namen ihrer Eigentümer, eintrug; man wollte ein eigentliches Kataster erstellen.²²⁶ Die Katasterarbeiten gediehen aber nicht sehr weit, und am 9. November 1801 wurde die Grundsteuer aufgehoben.²²⁷ Im übrigen blieb das Auflagen-System in Kraft; es wurde am 9. Januar 1802 bestätigt, weil "Uebelgesinnte" das Gerücht verbreitet hatten, alle Abgaben seien aufgehoben.²²⁸ Am 20. November schliesslich wurde noch einmal eine Kriegssteuer beschlossen, deren Einzug den Munizipalitäten oblag.²²⁹ Neben diesen Staatssteuern gab es auch eigentliche Gemeindesteuern, welche die Munizipalitäten - unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Generalversammlung - erheben konnten, aber nur, wenn die Unkosten aus ortspolizeilichen Aufgaben nicht aus denjenigen Gemeindeseinkünften bestritten werden konnten, welche früher zur Deckung ähnlicher Ausgaben bestimmt waren.²³⁰ Diesfalls sollte die Steuer auf alle Einwohner der Gemeinde nach ihrem Vermögen verteilt werden.

Zu den (im weitesten Sinne) polizeilichen Aufgaben und abgaberechtlichen Verpflichtungen kamen militärische Angelegenheiten.²³¹ Jede Gemeinde hatte auf hundert Aktivbürger einen Mann als Soldaten ordonnanzmässig einzukleiden und zu bewaffnen; diesem

²²⁴ So der Finanzminister in einem Kreisschreiben an seine Mitbürger, A.H., Band VI, S. 669.

²²⁵ Handelsleute und Fabrikanten hatten jährlich eine Patentgebühr zu entrichten, deren Höhe vom investierten Kapital abhing; aber auch Künstler, Handwerker, Aerzte, Advokaten, Notare, Waren- und Wechselmäkler usw. brauchten ein Patent.

²²⁶ Vollziehungsverordnung zu den Aufлагengesetzen vom 15. Dezember 1800 und 5. Januar 1801, 10. Februar 1801, A.H., Band VI, S. 630 ff., Art. 3.

²²⁷ Proclam des Senats behufs Verkündigung seiner förmlichen Einsetzung (und des Nachlasses der Grundsteuer), A.H., Band VII, S. 699 ff.

²²⁸ Bestätigung der durch das Gesetz vom 15. Dezember 1800 geforderten Auflagen, mit Ausnahme der Grundsteuer, A.H., Band VII, S. 921 f.

²²⁹ Erhebung einer ausserordentlichen Auflage für den Unterhalt der französischen Truppen, A.H., Band IX, S. 638 ff. Von den insgesamt 625'000 Franken hatte der Kanton Luzern 26'000 Franken zu entrichten.

²³⁰ Gemeindegesetz vom 15. Februar 1799, A.H., Band III, S. 1158ff., §§ 6, 82.

²³¹ Partielle Rücknahme des jüngsten Gesetzes über die Bildung eines stehenden Truppcorps, resp. Vertheilung der Kosten auf die Gemeinden, A.H., Band IV, S. 1474 f. (17. September 1799).

stand ein zweijähriger Militärdienst in der helvetischen Armee bevor. Die Gemeinden wurden angewiesen, wenn möglich Freiwillige auszuheben und Männer, die schon Dienst geleistet hatten. Die Soldaten sollten gute Sitten aufweisen und achtzehn bis fünf- undvierzig Jahre alt sein. Wenn Freiwillige fehlten, musste unter den unverheirateten zwanzig- bis fünf- undvierzigjährigen Bürgern das Los gezogen werden; Ausreisser hatte die Gemeinde zu ersetzen.

II. Aufgaben der Anteilhabergemeinde

Der Gemeindekammer, dem Vollzugsorgan der Anteilhabergemeinde, oblag die Armenpflege und die Verwaltung der Gemeindegüter. Dieser Aufgabenkreis mutet gering an, vergleicht man ihn mit dem weiten Tätigkeitsfeld der Munizipalität. Allein, die stadtluzernischen Gemeindegüter waren wertmässig bedeutend; Kapitalien der Munizipalgemeinde hingegen gab es nicht. Daraus resultierte ganz automatisch eine finanzielle Abhängigkeit der Munizipalgemeinde von der Anteilhabergemeinde. Rechtlich waren beide Gemeinden einander gleichgestellt; die tatsächlichen Machtverhältnisse aber kamen schon im Gemeindegesetz zum Ausdruck, das z.B. in § 56 bestimmte, dass die Munizipalität, wenn sie neue Bauten oder Renovationsarbeiten nötig fand, die der Gemeindekammer zur Last fielen, diese Arbeiten nicht von sich aus vollziehen lassen konnte, sondern sich an die Gemeindekammer wenden musste.²³²

Für die Armenpflege bestimmte das Gesetz über die Gemeindebürgerrechte usw. vom 13. Februar 1799 pragmatisch in § 3: "Derjenigen Gesellschaft in jeder Gemeinde, welcher bis dahin unter dem Namen der Bürgerschaft die Pflicht der Unterhaltung und Unterstützung ihrer Armen oblag, soll diese Pflicht noch ferner obliegen."²³³ Eben diese Pflicht zu erfüllen war aber für die städtischen Armenanstalten nicht leicht, denn sie hatten mit ungeheuren finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen, obwohl der Grad der Verarmung in der Stadt wesentlich tiefer war als auf dem Land.²³⁴ Unzählige Male beklagte die Gemeindekammer die "bedauerlichen Finanzumstände des Spitals",²³⁵ den "Heuw- und Haber-Mangell"²³⁶ und den Umstand, dass "der Spital mit hinlänglichem Geld versehen seye, die nöthige Früchten anzukaufen", somit "auf künftige Wochen das letzte Mahl backen könne".²³⁷ Zu diesem finanziellen Engpass mag beigetragen

²³² A.H., Band III, S. 1163.

²³³ A.H., Band III, S. 1134.

²³⁴ Zu diesem Ergebnis kommt Burri, S. 164.

²³⁵ Z.B. Prot.Gem.K., S. 19, 24.

²³⁶ Z.B. Prot.Gem.K., S. 18.

²³⁷ Prot.Gem.K., S. 24.

haben, dass zahlreiche Arme aus den Nachbargemeinden in die Stadt strömten.²³⁸ Hier gedachte man in der Not des Heimatprinzips und schickte gemeindefremde Arme rücksichtslos in ihre Heimatgemeinden zurück.²³⁹ Daneben wurde ein ganzes Sparprogramm realisiert: Durch Entlassung von Bäckerinnen und Pferde knechten, Versteigerung von Pferden, die nicht unbedingt nötig waren, Vermieten von Spitalgütern usw. hoffte man, die Ausgaben zu senken.²⁴⁰ Der ehemalige Spitalsigrist, der früher Korn als "Pars Salarii" erhalten hatte, sowie der Kaplan wurden auf bessere Zeiten vertröstet;²⁴¹ für vier von den Franzosen gefangene Oesterreicher und einen Berner, die sich verwundet im Stadtspital befanden, wurde eine separate Rechnung geführt, "damit man sich allenfalls zu seiner Zeit auf die eint oder anderte Weise entschädigen lassen kann".²⁴² Der Mangel an Nahrungs- und Futtermitteln sowie an Bargeld war gross; die Substanz der stadtluzernischen Armengüter blieb dennoch in der Helvetik zu einem grossen Teil erhalten.

Das gilt auch für die übrigen Gemeindegüter. Was deren Bestand angeht, sei nach vorn gewiesen, auf den Abschnitt "die Gemeindekammer". Erwähnt sei hier noch einmal, dass die im Gemeindegesetz vom 15. Februar 1799²⁴³ vorgesehene Organisation in Luzern toter Buchstabe geblieben ist; stattdessen wählte man eine speziell auf die luzernischen Armen- und Gemeindegüter passende Lösung mit neun Verwaltern. Gemeindegut durfte nicht verteilt werden;²⁴⁴ vor der förmlichen Trennung der Staats- von den Gemeindegütern ergab sich das schon aus der Unbestimmtheit der letztern.

Die Güterverwaltung war ohne Zweifel die Hauptaufgabe der Anteilhabergemeinde; überspitzt könnte man sogar sagen, es sei die einzige Aufgabe gewesen, denn nach damaliger Auffassung gehörte die Pflicht der Armen-, Kranken- und Waisenfürsorge einfach zur Verwaltung der entsprechenden Güter (Spital, Senti und Waisenhaus).

²³⁸ Im Jahre 1800 stellte man fest, der Gassenbettel sei unter Kontrolle. Nur wenige Stadtbewohner gingen ihm nach. Die meisten Bettler strömten Luzern von Kriens, Horw, Littau und Malters zu. Staatsarchiv Luzern, Akten 27/81, angeführt bei Burri, S. 163.

²³⁹ So am 5. März 1800 einen ehemaligen Profosen aus Grossdietwil, der seit einem Jahr gelähmt im Spital lag. "Es solle derselbe, weil er kein Angehöriger der hiesigen Gemeinde, auf die gewöhnliche Art in seine Gemeinde geliefert werden", Prot. Gem.K., S. 16. Auch fünf kranke Kinder eines Bürgers aus Baden wurden aus dem Spital geschafft, "in Erwägung ..., dass der Spital vollkommen entkräftet und ... dass zu befürchten" sei, "dass diese Kinder dem Spital zur Last bleiben könnten". Prot.Gem.K., S. 16 f.

²⁴⁰ Prot.Gem.K., S. 26. Siehe auch S. 22, 17 f.

²⁴¹ Prot.Gem.K., S. 19, 27.

²⁴² Prot.Gem.K., S. 22.

²⁴³ A.H., Band III, S. 1174 ff. (§§ 135 ff.).

²⁴⁴ Gesetz über die Gemeindebürgerrechte usw. vom 13. Februar 1799, § 19, A.H., Band III, S. 1137.

Wer eine Bürgergemeinde unserer Tage vor Augen hat, wird als eine ihrer angestammten Aufgaben die Erteilung des Gemeindebürgerrechtes anführen. Auch diese Aufgabe hing in der helvetischen Anteilhabergemeinde eng mit den Gütern zusammen: Bürger wurde, wer sich in die Güter einkaufte. Seit dem Ancien Régime unterschied man Armengüter und eigentliche Gemeindegüter; die Hintersassen hatten nur Anteil an jenen, die Vollbürger auch an diesen. Später wurden daher - um hier etwas vorzugreifen - zwei Gemeinden notwendig: die Ortsbürger- oder Bürgergemeinde, die sich aus der Armenfürsorge heraus entwickelte, indem sie einfach alle umfasste, die Anteil an den Armengütern hatten, somit ehemalige Bürger und Hintersassen, und andererseits die Korporationsgemeinde der Anteilhaber am eigentlichen Gemeindegut, also im wesentlichen der Bürger des Ancien Régime.

D. Verhältnis zum Staat

Nachdem die Stadt Luzern durch die helvetische Revolution ihre Souveränität verloren hatte, stellte sich die Frage nach ihrem Verhältnis zum neuen Staat.

Das Verhältnis einer Gemeinde zum Staat ist grundsätzlich gekennzeichnet durch Autonomie und Staatsaufsicht. Fehlt eines dieser Elemente völlig, haben wir keine Gemeinde im rechtlichen Sinn vor uns: Durch fehlende Autonomie wird die Gemeinde zum Verwaltungsbezirk, der höchstens als Träger administrativer Dezentralisation Verwendung findet. Fehlende Staatsaufsicht macht die Gemeinde zum Staat; als naheliegendes Beispiel sei Luzern vor der Revolution angeführt.

Autonomie ist Selbstbestimmung. Diese wiederum umfasst Selbständigkeit der Rechtssetzung und Selbständigkeit der Rechtsanwendung, besonders der Verwaltung. Bei der Staatsaufsicht unterscheidet man - zumindest heute - oft Rechtskontrolle und Ermessenskontrolle. Diese Unterscheidung ist allerdings wenig geeignet, den Autonomiegrad einer Gemeinde zu bestimmen. Denn ein sehr detailliertes Gemeindegesetz, verbunden mit blosser Rechtskontrolle, kann die tatsächliche Entscheidungsfreiheit einer Gemeinde weit mehr beschränken als eine weitmaschige staatliche Regelung mit grosszügig gehandhabter Ermessenskontrolle.

Damit sind die Kriterien festgelegt, nach denen das Verhältnis der luzernischen Gemeinden zum helvetischen Staat untersucht werden.

Die helvetische Verfassung sah keine autonomen Gemeinden vor, nur Verwaltungsbezirke (Agentschaften), die aus praktischen Gründen meist den gleichen räumlichen Umfang wie die alten Gemeinden aufwiesen.²⁴⁵ Dass man dennoch auf die bestehenden Gemeinden angewiesen war und ihnen Aufgaben übertrug, kam schon zur Sprache.²⁴⁶ Schon

²⁴⁵ Verfassung Art. 15, 103 f.

²⁴⁶ Siehe vorn, S. 37.

bald begannen die Räte, Gemeindegesetze zu beraten: Die Agenten als Verwalter der Gemeinden genügten eben nicht, sie waren klar überfordert; wie sie nach und nach in den Munizipalitäten aufgingen, ist gezeigt worden. Davon, dass sich die "gesamte Tätigkeit" der Munizipalgemeinde "unter der straffen Leitung eines für jede Gemeinde bestellten staatlichen Agenten vollzog",²⁴⁷ kann keine Rede sein. Richtig ist, dass ein Vertreter der Exekutive - meist der Agent, in den Distriktshauptorten der Unterstatthalter -²⁴⁸ den Generalversammlungen der Aktivbürger, der Anteilhaber und den Sitzungen der Munizipalität beiwohnen konnte.²⁴⁹ Der Beamte hatte in diesen Versammlungen die Polizeiaufsicht und durfte intervenieren, wenn etwas Rechtswidriges beschlossen wurde: Das war eine Rechtskontrolle für beide Gemeinden.²⁵⁰ Richtig ist weiter, dass die Munizipalitäten unter der Oberaufsicht der kantonalen Verwaltungskammer standen, welche berechtigt war, Beschlüsse aufzuheben oder abzuändern;²⁵¹ diesfalls konnte die Munizipalität aber an höhere Gewalten rekurrieren. Das war nichts anderes als eine Ermessenskontrolle für die Munizipalität. Es trifft also nicht zu, dass "das Gemeindegesetz vom 15. Februar 1799 jede rechtsstaatlich gesicherte Selbstverwaltung aufhob," wie Gasser behauptet.²⁵² Die Selbstgesetzgebung der Munizipalgemeinde hingegen schloss das Gemeindegesetz aus: § 74 bestimmte ausdrücklich: "Die Municipalitäten können ... keine Reglemente machen," lediglich "Beschlüsse über Gegenstände abfassen, die unter sie gehören"; gemeint sind damit wohl in etwa Verfügungen (im modernen verwaltungsrechtlichen Sinne), somit individuell-konkrete Akte. Diese mussten befolgt werden, wenn sie nicht rechtswidrig waren und nicht von der kantonalen Verwaltungskammer aufgehoben wurden. Schon damit wurde aber den Munizipalgemeinden eine gewisse Autonomie zugestanden, mindestens im Sinne der Selbstverwaltung. Auch dass die Generalversammlung die Munizipalität selbst wählte und letztere das Recht hatte, Gemeindesteuern in eigener Regie zu erheben, ist nichts anderes als

²⁴⁷ Das behauptet Geiger, S. 88, der sich wohl allzu ausschliesslich auf den Text der Verfassung und des Gemeindegesetzes stützt.

²⁴⁸ In Luzern übernahm das der Statthalter, der auch - entgegen § 78 des Gemeindegesetzes vom 15. Februar 1799 - die Munizipalität vereidigte. Staatsarchiv Luzern, Cod. 1410, S. 133.

²⁴⁹ §§ 20, 76 und 125 des Gesetzes vom 15. Februar 1799.

²⁵⁰ §§ 77 und 126 des Gesetzes vom 15. Februar 1799.

²⁵¹ § 81 des Gesetzes vom 15. Februar 1799. Für die Gemeindekammer war keine solche Aufsicht statuiert.

²⁵² Gemeinde, S. 95. Man muss Gasser zugestehen, dass § 81 des erwähnten Gesetzes nicht eben sehr klar abgefasst ist: Er sagt weder, in welchen Fällen der Weiterzug vor höhere Gewalten zulässig ist, noch nennt er die zuständige Instanz. Andererseits ist mir aus meinen Quellen kein Fall bekannt, in dem die Verwaltungskammer einen Beschluss der Munizipalität aufgehoben hätte.

Autonomie. Weiter ging die Freiheit der Anteilhabergemeinde. Sie war auch autonom im Sinne der Rechtssetzung: Dass die luzernische Gemeindekammer am 17. November 1800 eine Gemeindeorganisation beschloss, die vom klaren Wortlaut des Gemeindegesetzes vollständig abwich,²⁵³ spricht für sich.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Anteilhaber- wie die Munizipalgemeinde autonom waren, jene in höherem Masse, weil sie auch Rechtssetzungsbefugnisse wahrnahm, diese in geringerem Masse, weil sie sich nur selbst verwaltete. Beide Gemeinden standen unter staatlicher Aufsicht; für die Munizipalgemeinde war das eine Rechts- und Ermessenskontrolle, für die Anteilhabergemeinde nur eine Rechtskontrolle.

E. Bürgerrecht

Dem helvetischen Gemeindedualismus entsprach ein Dualismus der Bürgerrechte. Beide hatten die gleiche Wurzel: revolutionäre Ideen - Einheitsstaat und Rechtsgleichheit - auf der einen, Respektierung der Eigentumsrechte ehemaliger Gemeindebürger auf der andern Seite. Wie es eine politische Gemeinde (Munizipalgemeinde) und eine Nutzungsgemeinde (Anteilhabergemeinde) gab, so auch ein politisches Bürgerrecht (Staatsbürgerrecht) und ein Nutzungsrecht (Gemeindebürgerrecht).

Das durch die Erste Helvetische Verfassung geschaffene Schweizerbürgerrecht war ein völliges Novum; das Ancien Régime hatte ja nur Gemeindebürgerrechte gekannt. § 19 der Verfassung erklärte alle Gemeindebürger, sowie die "ewigen Einwohner", zu Schweizerbürgern. Fremde konnten das Bürgerrecht nach zwanzigjährigem Wohnsitz in der Schweiz erwerben, sofern sie sich nützlich gemacht und einen guten Leumund hatten. Sie mussten für sich und ihre Nachkommen auf jedes andere Bürgerrecht Verzicht leisten, den Bürgereid ablegen und in das Register der Schweizerbürger eingetragen werden (§ 20). Auch die bisherigen Bürger hatten den Bürgereid zu leisten, sobald sie zwanzig Jahre alt waren (§ 24); die Eidesleistung hatte in festlichem Rahmen zu geschehen. In verschiedenen Luzerner Landgemeinden kam es bei diesem Anlass zu Unruhen, die zum Teil blutig niedergeschlagen wurden.²⁵⁴ Der helvetische Bürger durfte in den Urversammlungen und in den Generalversammlungen der Munizipalgemeinden stimmen und öffentliche Ämter bekleiden; erforderlich war nur, neben dem Mindestalter von zwanzig Jahren, ein mindestens fünfjähriger Wohnsitz in der betreffenden Gemein-

²⁵³ Vgl. Prot.Gem.K., S. 63 ff. und vorn, S. 57 ff.

²⁵⁴ Ende August 1798 gab es z.B. in Dagmersellen mehrere Todesopfer. Vgl. A.H., Band II, S. 1045 und His, Verfassungsgeschichte, S. 16 f. - Das Gros der luzernischen Bevölkerung leistete aber den Eid am 22. August (insgesamt 21'332 Beteiligte des Kantons Luzern nennt ein Bericht des Direktoriums, A.H., Band III, S. 1213). Nachher kam es freilich in ganz Helvetien nicht mehr zu einer Bürgervereidigung (His, Staatsrecht, Band 1, S. 108).

de.²⁵⁵ Geistliche mussten zwar den Bürgereid ablegen,²⁵⁶ waren aber weder stimm-, noch wahlfähig.²⁵⁷ Den Verlust des Bürgerrechtes regelte § 27 der Verfassung: Naturalisation im Ausland, Eintritt in eine ausländische Korporation (ausgenommen gelehrte Anstalten), Desertion aus der Armee, zehnjährige Landesabwesenheit ohne Erlaubnis und Verurteilung zu entehrenden Strafen waren die Gründe.

Jeder helvetische Bürger durfte sich in jeder beliebigen Gemeinde niederlassen, dort einen Erwerb suchen und sich in die Gemeindegüter einkaufen, er hatte sich lediglich bei der betreffenden Munizipalität anzumelden; so wenigstens sah es das Gesetz vor.²⁵⁸ Was den Einkauf anbelangt, so wurde schon vorn (S. 51 f.) dargelegt, wie das Gesetz geändert wurde und wie sich erst 1803 einige Hintersässen einkauften. Die Niederlassungsfreiheit hingegen bedeutete einen echten Fortschritt. Ein Hauptproblem aber blieb: Die Armenfürsorge überliess das Gesetz den Anteilhabergemeinden.²⁵⁹ Diese gewährten nur ihren Gemeindeangehörigen Hilfe im Verarmungsfall; die helvetischen Staatsbürger hatten nichts zu erwarten. Da die Gemeinden frei bestimmten, wer sich durch Einkauf das Gemeindebürgerrecht, und damit das Recht auf Unterstützung im Verarmungsfall, erwerben konnte,²⁶⁰ gab es auch weiterhin "eine bevorrechtete Klasse von Gemeindebürgern neben solchen helvetischen Bürgern, die überhaupt kein Gemeindebürgerrecht besaßen"²⁶¹ und es oft gar nicht erwerben konnten. Innerhalb der bevorrechteten Klasse unterschied man scharf die Anteilhaber am eigentlichen Gemeindegut von den Anteilhabern an den Armengütern;²⁶² die alte Dreiteilung der Einwohnerschaft in eingessene Bürger, Hintersässen und Gäste blieb daher bestehen.

Die frühe helvetische Gesetzgebung kannte Staatsbürgerrecht und Gemeindebürgerrecht als voneinander unabhängige Institute: Man konnte das Staatsbürgerrecht besitzen ohne Gemeindebürger zu sein und umgekehrt.²⁶³ Die spätere helvetische Gesetzge-

²⁵⁵ Verfassung Art. 22, 28 sowie Gemeindegesetz vom 15. Februar 1799, § 3.

²⁵⁶ Gesetz betreffend die Leistung des Bürgereides vom 12. Juli 1798, A.H., Band II, S. 521 ff., § 9.

²⁵⁷ Verfassung Art. 26.

²⁵⁸ Gesetz über das Gemeindebürgerrecht usw. vom 13. Februar 1799, § 5 f.

²⁵⁹ Gesetz über das Gemeindebürgerrecht usw. vom 13. Februar 1799, § 3.

²⁶⁰ A.H., Band VI, S. 269.

²⁶¹ His, Staatsrecht, Band 1, S. 112.

²⁶² Siehe vorn, S. 50 ff.

²⁶³ Der Verlust des Staatsbürgerrechtes gemäss Art. 27 der Verfassung zog den Verlust des Gemeindebürgerrechtes nicht nach sich. "Beschränkung der Folgen des Bürgerrechtsverlustes hinsichtlich des Antheils an Gemeindegütern", 28. November 1798, A.H., Band III, S. 657 f.

bung machte das Staatsbürgerrecht abhängig vom vorgängigen Erwerb eines Gemeindebürgerrechts;²⁶⁴ dies obwohl der Gesetzgeber noch wenige Jahre zuvor der Meinung gewesen war, die Gemeindebürgerrechte seien bloss "ökonomische Nutzniessungen",²⁶⁵ somit "unpolitisch". Das Gemeindebürgerrecht war nun zwar nicht mehr das einzige Bürgerrecht, wie im Ancien Régime, wohl aber das erste in zeitlicher Hinsicht und was seine Bedeutung anbelangt. Doch auch das Staatsbürgerrecht überlebte die Helvetik, zunächst in der Form des Kantonsbürgerrechts, endlich in der doppelten Form des Kantons- und Schweizerbürgerrechts.

F. Exkurs: Trennung des Staatsvermögens von den Gemeindegütern (Sonderung)

Mit Beginn der Helvetik verlor die Stadt Luzern ihre Stellung als Landesherrin. Abgelöst wurde sie durch eine Republik, die nun einen Teil der ehemals stadtstaatlichen Güter als ihr Eigentum beanspruchte. Aber welchen Teil? Für die Trennung musste man, um nicht willkürlich zu sein, allgemeine Kriterien festlegen; denn das Ancien Régime hatte wohl Armen- und Genossengüter gekannt, nicht aber eine Unterscheidung in Güter, die der Stadt als Selbstverwaltungsgemeinde gehörten, und solchen, die ihr als Landesherrin zustanden.²⁶⁶

Eine erste Klärung²⁶⁷ brachte das "Gesetz über die Ausscheidung der National- und Gemeindegüter" vom 3. April 1799.²⁶⁸ Danach waren Nationalgüter:

²⁶⁴ Neues Gesetz über die Aufnahme von Fremden in das helvetische Bürgerrecht vom 10. August 1801, A.H., Band VII, S. 369 ff. Vgl. dazu die eingehende Darstellung bei His, Staatsrecht, Band 1, S. 114 ff.

²⁶⁵ Vgl. z.B. die Meinung Kuhns im Grossen Rat am 30. Oktober 1798, A.H., Band III, S. 658.

²⁶⁶ Vgl. Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 139.

²⁶⁷ Das Gesetz über die Gemeindebürgerrechte usw. vom 13. Februar 1799 bestimmte zwar auch schon in § 2, dass "überall, und besonders in den Städten, welche sich die Souveränität anmassen, ... diejenigen Güter, welche dem Staat gehören, genau von den eigentlichen Gemeindegütern unterschieden werden" sollten, doch liess dieses Gesetz völlig offen, was als Gemeinde- bzw. Staatsgut zu betrachten war.

²⁶⁸ A.H., Band IV, S. 66 f. - Schon vorher beschäftigte man sich in Luzern mit diesem Problem. Am 11. Oktober 1798 z.B. bestellte die provisorische Munizipalität eine Kommission zur Vorberatung der Sonderung. Staatsarchiv Luzern, Akten 28/92. - Eine rasche Sonderung lag auch im Interesse des Staates, wie folgendes Beispiel zeigen mag: Am 8. Juni 1799 beschlossen die gesetzgebenden Räte, von allen Gemeinde- und Korporationsgütern (mit Ausnahme der Schul- und Armengüter) ein Zwangsanleihen zu erheben. Alle Gemeinden sollten einen Zwanzigstel des Wertes ihrer Güter beitragen und hatten darauf vier Prozent Zins zu erwarten (A.H., Band IV, S. 690 f.). In Luzern eröffnete darauf die Gemeindekammer dem Bürger Obereinnehmer Pfyffer, "dass die Gemeinde Luzern wegen noch nicht erfolgter Sonderung des Staats- und Gemeinguts noch in keinem Besitz der Gemeind-Güter seye, mithin ihren Werth auch nicht bestimmt, folglich auch nicht nach dessen Verhältniss der Betrag des auf dergleichen Güter ausgeschriebenen gezwungenen Anlehens calculiert werden könne." Der Obereinnehmer beschloss in der Folge, mit der Taxation des gezwungenen Anlehens bis nach der Sonderung zu warten. Prot.Gem.K., S. 5 f. (20. Juni 1799).

1. Diejenigen Güter, welche von den ehemaligen Regierungen in ihrer Eigenschaft als Landesherrn erworben worden waren;
2. Die Eroberungen;
3. Diejenigen Güter, welche vor der Helvetik damals souveränen Völkerschaften der Schweiz (und nicht einzelnen Gemeinden) gehört hatten;
4. Die nicht veräusserten ehemaligen geistlichen Güter, welcher sich die protestantischen Stände zur Zeit der Reformation bemächtigt hatten;
5. Die Stiftungen, Anstalten und Güter, welche erwiesenermassen aus dem Ertrag verkaufter Klostergüter stammten;
6. Schliesslich alle Güter, über welche die ehemaligen Regierungen zum öffentlichen Gebrauch verfügt hatten, sofern die Gemeinden nicht ihr Eigentum nachwiesen.

Dieser Eigentumsnachweis war perfekt, wenn die betreffende Gemeinde entweder zeigen konnte, dass sie die Güter selbst erworben und dass ausschliesslich Gemeindebürger die Güter bezahlt hatten, oder wenn die Gemeinde bewies, dass ihr die Güter geschenkt worden waren. Wo Gemeinde- mit Nationalgut vermischt war, sollte eine Teilung im Verhältnis der gegenseitigen Zuschüsse erfolgen. Als Gemeindegüter galten auch, solange nicht das Gegenteil bewiesen war, alle Güter, welche den alten Gemeindebürgern zur alleinigen Nutzung (also unter Ausschluss der anderen Einwohner) zugestanden hatten.

Dieses Gesetz schaffte aber noch nicht vollständige Klarheit darüber, was konkret in Luzern der Republik und was der Stadtgemeinde zuzuweisen war. Man begann daher, ein umfassendes Vertragswerk auszuarbeiten. Schon am 9. November 1799 ernannte die luzernische Gemeindekammer (auf Geheiss der kantonalen Verwaltungskammer) zwei Verwalter zu Mitgliedern einer Kommission, die aus eben diesen Verwaltern sowie zwei Mitgliedern der Verwaltungskammer bestand. Die Kommission hatte die Sönderung vorzubereiten, insbesondere ein Gutachten abzufassen.²⁶⁹ Am 11. Februar 1800 beschloss der helvetische Vollziehungsausschuss, "in Erwägung, dass alle Gemeinden Helvetiens kraft wiederholter Decrete der Gesetzgebung ihre Gemeindegüter unter dem Vorbehalt der Nichtveräusserung und der Aufrechthaltung ihrer Integrität geniessen sollen, und in Erwägung, dass der definitive Entscheid über das stadtluzernische Staats- und Gemeindegut nur dann gegeben werden kann, wann die ganze Separationsarbeit von der hierzu verordneten Commission beendigt seyn wird", dass einstweilen gewisse Armengüter als luzernisches Gemeindegut anzusehen seien.²⁷⁰ In der folgenden Zeit machte die Stadt mehrmals Ansprüche auf bestimmte Gelder und Güter geltend:²⁷¹ Im Februar 1800

²⁶⁹ Prot.Gem.K., S. 9; auch Staatsarchiv Luzern, Akten 28/92.

²⁷⁰ Stadtspital, Senti, Waisenhaus und Spend. Prot.Gem.K., S. 12 f.

²⁷¹ Das Folgende nach den schon angeführten Akten 28/92 im Staatsarchiv Luzern.

wurden ihr die Standgelder der Krämer überlassen; die mehrmals vorgebrachten Ansprachen auf die Probst-Peyersche Stiftung und das Hoferische Stipendium hingegen wies man "bis zur Erledigung der Gesamtsonderung" ab. Am 1. September wurde die Stadtverwaltung eingeladen ihre "genau präzisierten Anforderungen zu Händen der Separationskommission" einzugeben. Am 3. November 1800 endlich wurde zwischen dem helvetischen Finanzminister und drei bevollmächtigten Deputierten der Gemeinde Luzern die "Konvention zur Sönderung des Staats- und Gemeindeguts der Stadtgemeinde Luzern" abgeschlossen; der helvetische Vollziehungsrat ratifizierte die Konvention am folgenden Tag.²⁷²

Die Sönderungskonvention regelte die Eigentumsverhältnisse zwischen Republik und Stadtgemeinde verbindlich und abschliessend. Alle früheren "Verkommnisse und Ueberlassungen" waren aufgehoben, sofern man sie nicht ausdrücklich bekräftigte, sämtliche gegenseitigen Forderungen sollten beseitigt sein. Lückenlos war die Konvention, weil alles als "unwidersprechliches Nationalgut zu betrachten" war, das nicht ausdrücklich als Kommunalgut bezeichnet wurde; in der Konvention erwähnt waren also nur die Gemeindegüter. Die Rechte Dritter blieben vorbehalten.

Man kann wohl mit Pfyffer einig sein, der die Konvention als für die Stadt sehr günstig bezeichnet.²⁷³ Der helvetische Vollziehungsrat zeigte Entgegenkommen "in Betracht der vielen Aufopferungen der Gemeinde Lucern, besonders als sie der Sitz der Regierung war, und in Ansehung ihrer ausserordentlichen Municipalausgaben."²⁷⁴ Auch dass die Stadtverwaltung am 11. Juni 1803 (also nach der Helvetik) erklärte, sie begnüge sich mit den in der Sönderungsakte der Stadt angewiesenen Gütern und Einkünften,²⁷⁵ spricht dafür, dass die finanziellen Interessen der Stadt gewahrt wurden.

Noch im November 1800 erfolgte die in §§ 5, 6 und 9 der Sönderungskonvention vorgesehene Abtretung von Kapitalbriefen über einen Gesamtbetrag von über 430'000 Gulden oder rund 575'000 Franken an die Gemeinde Luzern.²⁷¹ Nachdem die Konvention noch zwei kleinere Ergänzungen erfahren hatte²⁷⁶, erfolgte im März 1802 die Abrechnung zwischen der kantonalen Verwaltungskammer und der Stadtverwaltung.

²⁷² Die Originalakten befinden sich heute im Staatsarchiv Luzern a.a.O. Die Konvention selbst wurde später gedruckt (Luzern 1831 und 1863). Diese Separatdrucke befinden sich unter anderem im Staats- und im Stadtarchiv Luzern. Siehe auch A.H., Band VI, S. 357 ff.

²⁷³ Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 140.

²⁷⁴ A.H., Band VI, S. 360; siehe auch § 5 der Sönderungskonvention.

²⁷⁵ Staatsarchiv Luzern a.a.O.

²⁷⁶ 25. August 1801: Zusprechung des Kellerhofwaldes an die Stadtgemeinde; 10. März 1802: Zusprechung der Zehnten und Grundzinsen von Rüssegg und Büron an die Stadtgemeinde.

Am 14. September 1803 bestätigte die "durch die Mediationsakte aufgestellte schweizerische Liquidationskommission" nach genauer Prüfung der "Munizipalbedürfnisse der Stadt Luzern" die Sönderungskonvention "für alle kommenden Zeiten nach ihrem ganzen Inhalt."²⁷⁷ Damit sollten auch "alle Ansprachen der Stadt Luzern an das noch vorhandene Vermögen des Kantons Luzern, jede Anforderung auf ein den Stadtbedürfnissen angemessenes Einkommen für immer ausgeglichen, abgethan und beseitigt sein." Man darf sich hier durch den Ausdruck "Munizipalbedürfnisse" nicht täuschen lassen: Es gab jetzt keine Munizipalgemeinde mehr, diese verschwand kurz nach Ende der Helvetik und übergab die Geschäfte dem neugeschaffenen Gemeindegericht.²⁷⁸ Die Liquidationskommission konnte die Sönderungskonvention vom November 1800 bestätigen, weil bereits diese mit der (bürgergemeindlichen) Gemeindekammer getroffen worden, die die Munizipalgemeinde leer ausgegangen war.

Am 16. Januar 1822 beschlossen Schultheiss und Tägliche Räte der Stadt und Republik Luzern, einen Entwurf des Verwaltungsrates der Stadt Luzern vom 2. November 1820 zur "Sönderung des Gemeinde- und Korporationsgutes aus der Masse des gesamten Dotationsgutes der Stadtgemeinde Luzern" anzunehmen.²⁷⁹ Damit wurde das durch die Sönderungskonvention der Stadtbürgergemeinde zugewiesene Gut in Armen-, Gemeinde- und Korporationsgut zergliedert. Wieso das geschah, soll später gezeigt werden; hier interessiert allein das Faktum.

Wer die spätere Geschichte kennt, denkt bei dieser Aufteilung unweigerlich an die Organisationsgesetze seit 1831, die (nebst der Kirchengemeinde) die Einwohner-, Ortsbürger- und Korporationsgemeinde schufen. Der Einwohnergemeinde wurde, so kann man etwas simplifizierend und aus genügender zeitlicher Distanz behaupten, die sogenannten Gemeindegüter zugesprochen, der Bürgergemeinde die Armengüter und der Korporationsgemeinde die Korporationsgüter. Allein, 1822 gab es diese Einteilung noch nicht. Die Verwaltung sämtlicher Güter der Stadtgemeinde lag in den Händen der Bürgergemeinde. Andererseits liegt auf der Hand, dass es von der Aussonderung dreier Vermögenskom-

²⁷⁷ Separatdruck Sönderungskonvention, S. 15 f.

²⁷⁸ Staatsarchiv Luzern, Cod. 1415, S. 275 f. (14. Juli 1803). Die Munizipalität hatte sich versammelt um dem am Vortag gemäss organischem Gesetz gewählten Gemeindegericht die Geschäfte zu übergeben. Die Gemeinderichter waren auch anwesend, hatten aber noch keinen Präsidenten. Sie baten daher die Munizipalität, ihre Verrichtungen einstweilen fortzusetzen, bis der kleine Rat den Präsidenten ernannt hätte. Die Munizipalität entsprach dem Verlangen "mit Ausnahme des richterlichen Faches". Dafür sollten sich allfällige Parteien an den erstgewählten Gemeinderichter wenden. - Die letzte Eintragung der Munizipalität erfolgte am 21. Juli 1803.

²⁷⁹ Separatdruck Sönderungskonvention, S. 18 ff.

plexe (mit vorläufig einheitlicher Verwaltung) zur Bildung dreier Körperschaften nur ein kleiner Schritt war.

Als dritte und letzte Sönderung ist ein Vertrag zwischen dem "Lobwürdigen Kollegiatstift zu St. Leodegar auf dem Hof zu Luzern und dem Verwaltungs-Rathe der Stadt Luzern namens der Stadtgemeinde über die endliche Sönderung der noch nicht definitiv ²⁸⁰ausgemittelten Stifts- und Gemeinde-Sachen, Rechte und Pflichten" zu erwähnen. Er kam am 2. Dezember 1822 zustande und wurde am 16. März 1823 von der Bürgergemeinde, am 31. Oktober gleichen Jahres von der Kantonsregierung genehmigt.²⁸¹

²⁸⁰ Separatdruck Sönderungskonvention, S. 24 ff.

²⁸¹ Zum Schluss sei die Literatur zu den Sönderungen erwähnt: Grüter Rudolf, S. 115 ff.; Zelger, S. 34 f. und S. 37 ff.; Hochstrasser, S. 30 ff. Diese Arbeiten zeichnen sich alle durch eine gewisse Eigenständigkeit aus, legen aber die Schwerpunkte, ihren Zielen gemäss, etwas anders als ich; wer in meiner Darstellung die Aufzählung der Güter vermisst, konsultiert am besten den erwähnten Separatdruck.

4. KAPITEL

Das Gemeinderecht der Mediation

A. Ueberblick

"Zu dem wenigen, was über den Schiffbruch der Helvetik hinaus noch Kontinuität wahrte, gehörte der feste Griff Frankreichs, der alle Bewegung in der Schweiz lenkte - oder je nachdem auch unterdrückte oder gewähren liess."¹ Schon die Mediationsverfassung war ein Diktat Bonapartes. Zwar hatte die durch den föderalistischen Aufstand bedrängte helvetische Regierung selbst am 2. September 1802 die Vermittlung des Korsen angerufen;² allein, eben diesen Aufstand hatte Napoleon mit dem plötzlichen Abzug seiner Truppen aus der Schweiz provoziert; der Ausbruch des Bürgerkrieges gab ihm den willkommenen Vorwand für eine neue militärische Aktion und die Möglichkeit, sich bei der Neuordnung der "zerfahrenen schweizerischen Angelegenheiten nach seinem Sinne" auch noch "als willkommener Retter vor der Gefahr des Unterganges aufzuspielen."³

So erstaunt es nicht, wenn die Periode der Mediation (1803 - 1813), zusammen mit der Helvetik, als Zeit der Fremdherrschaft bezeichnet wird.⁴ Gemeinsam war beiden Abschnitten der Schweizergeschichte, wenigstens nach Meinung vieler Geschichtsschreiber der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die nationale Schmach.⁵ Wenn aber andere, wie von Segesser, die Vermittlungsakte als "ein grosses, bewunderungswürdiges Werk" bezeichnen,⁶ so vor allem deshalb, weil sie der Schweiz Frieden brachte, einen Frieden allerdings, der mit der Freiheit erkaufte war;⁷ berühmt ist der treffende Ausspruch des damaligen schweizerischen Gesandten Stapfer in Paris: "Le but du premier consul est incontestablement d'annuler la Suisse politiquement, mais de procurer aux Suisses le plus grand bonheur possible."⁸

¹ Daniel Frei, Mediation, Handbuch der Schweizer Geschichte, Band 2, Zürich 1977, S. 843.

² His, Verfassungsgeschichte, S. 35; A.H., Band VIII, S. 1068.

³ Dierauer, Band 5, S. 144.

⁴ So Hans Nabholz, Die Schweiz unter Fremdherrschaft 1798 - 1813, Heft 8 der "Schweizer Kriegsgeschichte", Bern 1921.

⁵ Frei, a.a.O., Note 1. Vgl. auch Rappard, Bundesverfassung, S. 23. Pfyffer, Kantongeschichte, S. 227: "Allein, was die politische Lage betraf, so lebte die Eidgenossenschaft nie in einer tiefern Erniedrigung als unter der Mediationsakte."

⁶ V. Segesser, Band 4, S. 725.

⁷ Sidler, S. 9.

⁸ Zitiert unter anderem bei Kaiser/Strickler, B (Documentarischer Theil), S. 115 (Note).

Die befriedende Wirkung der Mediationsakte war kein Zufall. Sie schuf einen Staatenbund und knüpfte damit an vorrevolutionäre Zustände an, ohne indessen alle Errungenschaften der Helvetik preiszugeben: Namentlich die Untertanenverhältnisse wurden nicht restauriert. Die nunmehr neunzehn Kantone⁹ besaßen als Bundesorgane die Tagsatzung und den Landammann der Schweiz. Bei aller Schwäche des Bundes und dem wohl noch weitgehend fehlenden nationalen Zusammengehörigkeitsgefühl muss betont werden, dass eine Zeit relativer innerer Ruhe von den Kantonen dazu benutzt werden konnte, sich innerlich zu festigen.¹⁰

Die Mediationsakte begann mit einer Einleitung des Vermittlers, die unter anderem feststellte, dass "die Schweiz von der Natur selbst zu einer Bundesverfassung bestimmt" sei. Es folgten neunzehn knapp gehaltene Kantonsverfassungen (für jeden Kanton eine), eine sogenannte "Bundesverfassung"¹¹, einige Uebergangsbestimmungen, schliesslich ein Gesetz über die Liquidation der (riesigen) helvetischen Schulden und, als Schlussspassus, die Garantie des Vermittlers für die Bundesverfassung und alle Kantonsverfassungen.¹² Die Garantieklausel ermöglichte es Napoleon, der Schweiz jederzeit ohne formelle Rechtsverletzung verbindliche Weisungen zu erteilen; zudem statuierte sie die fehlende Verfassungsautonomie der Kantone,¹³ die zwar als frei und unabhängig, aber nicht als souverän bezeichnet wurden.¹⁴

Die Verfassung des Kantons Luzern¹⁵ teilte das Kantonsgebiet in fünf Bezirke ein: Stadt Luzern, Entlebuch, Willisau, Sursee und Hochdorf (Art. 1). Jeder Bezirk wurde in vier Wahlquartiere eingeteilt (Art. 2). Wahlfähig war jeder Bürger oder Bürgerssohn

⁹ Zu den dreizehn ehemaligen Orten kamen die ehemaligen Landvogteien Aargau, Tessin, Thurgau und Waadt, sowie die ehemals zugewandten Orte Graubünden und St. Gallen.

¹⁰ Vgl. dazu Frei, a.a.O., S. 866 f.

¹¹ Die Bezeichnung "Bundesverfassung" darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mediation lediglich einen Staatenbund schuf, so jedenfalls sieht das die herrschende Lehre (His, Dierauer, Frei u.a.); vgl. immerhin Hilty, Bundesverfassungen, S. 372: "Der Charakter der Verfassung war ein bundesstaatlicher, jedoch mit einer möglichst beschränkten Centralregierung, die in der That eigentlich nur nach aussen bestand, wo Napoleon sie für seine Zwecke brauchte, im Innern aber weder Macht, noch Ansehen besass."

¹² Die gesamte Mediationsakte vom 19. Februar 1803 ist unter anderem abgedruckt in: Urkunden zum Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen vom Jahr 1803 bis Ende des Jahres 1813, Bern 1843, S. 1-78. Alle für Luzern relevanten Stellen findet man in der amtlichen Sammlung der luzernischen Gesetze (GS 1, Band 1, S. 3 ff.).

¹³ Vgl. Frei, a.a.O., S. 844.

¹⁴ Rappard, L'Individu et l'Etat, S. 78.

¹⁵ GS 1, Band 1, S. 6 ff.

einer Gemeinde des Kantons, der seit mindestens einem Jahr im betreffenden Quartier wohnte, einen unabhängigen Stand hatte, in der Miliz eingeschrieben war und mindestens fünfhundert Franken Vermögen besass, sowie mindestens zwanzig Jahre alt, wenn er verheiratet oder es gewesen war, beziehungsweise dreissig Jahre alt, wenn er ledig war (Art. 4). Diese Wahlfähigen hatten in jedem der insgesamt zwanzig Quartiere einen Grossrat aus ihrer Mitte direkt zu wählen, sowie vier potentielle Grossräte aus den vier Aemtern, zu denen das betreffende Quartier nicht gehörte, aber höchstens drei aus dem gleichen Amt. So ergaben sich, nebst den zwanzig direkt gewählten Grossräten, achtzig Kandidaten, von denen vierzig durch das Los ausschieden; man kam auf einen Grossen Rat von sechzig Köpfen (Art. 13). Er erliess Gesetze und Verordnungen und übte "die andern Akte der höchsten souveränen¹⁶ Gewalt aus" (Art. 5), war also die Legislative.

Fünfzehn Grossräte bildeten zusammen den Kleinen Rat (Exekutive), der nicht nur Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse zu vollziehen, sondern auch vorzuschlagen hatte. Der Kleine Rat urteilte letztinstanzlich über alle Streitigkeiten in Verwaltungssachen und ernannte alle Beamten, deren Verrichtungen sich auf ein ganzes Amt erstreckten; dem Grossen Rat schuldete er Rechenschaft (Art. 6).

Zwei Schultheissen wurden vom Grossen Rat aus der Mitte des Kleinen gewählt (Art. 10). Sie hatten abwechselungsweise, jeder ein Jahr lang, den Vorsitz in beiden Räten (Art. 7). Der jeweilige Altschultheiss war Präsident des Appellationsgerichtes (Art. 8).

Dieses bestand aus dreizehn Grossräten und beurteilte bürgerliche und polizeiliche Fälle als letzte, peinliche (strafrechtliche) Fälle als einzige Instanz; in allen Fällen, bei denen die Todesstrafe zur Debatte stand, wurde das Appellationsgericht mit vier durch das Los bestimmten Kleinräten ergänzt (Art. 8).¹⁷

Die Verfassung überliess die Einrichtung der untergeordneten Behörden der Gesetzgebung (Art. 19). So schufen die organischen Gesetze von 1803 und 1804¹⁸ Amtsgerichte, Gemeindegerichte und Gemeindeverwaltungen.

¹⁶ Mit "souverän" ist hier nur gemeint, dass der Grosse Rat keine innerstaatliche (innerkantonale) Gewalt über sich hatte; im modernen staatsrechtlichen Sinn war er sicherlich nicht souverän, namentlich fehlte ihm das Recht zur Verfassungsgebung.

¹⁷ Vgl. für die Zuständigkeit der Gerichte: OG 1803 (GS 1, Band 1, S. 37 ff.), §§ 31, 35, 62 f.

¹⁸ GS 1, Band 1, S. 37 ff. (28. Juni 1803); GS 1, Band 2 (mit Band 1 zusammengebunden), S. 61 ff. (21. Januar 1804). Das zweite Gesetz brachte materiell keine wesentlichen Neuerungen; es kann als eine korrigierte Fassung des ersten, in der Eile etwas flüchtig redigierten Gesetzes betrachtet werden.

Die Amtsgerichte waren zweitinstanzliche Zivil- und Polizeigerichte. In jedem Amt gab es ein solches Gericht, das aus einem Präsidenten (Amtmann) und sechs Richtern bestand, die alle vom Kleinen Rat gewählt wurden. Der Amtmann hatte, zusammen mit zwei Amtsrichtern, die strafprozessuale Voruntersuchung zu führen; die Hauptuntersuchung führte dann ein vom Grossen Rat ernannter "Fiskal" (Staatsanwalt) unter Beizug von zwei Appellationsrichtern.

Die Einteilung des gesamten Kantonsgebietes in dreiunddreissig Gemeindegerichtsbezirke war neu. Ein solcher Bezirk umfasste regelmässig mehrere Gemeinden, im Falle der Stadt Luzern aber nur die Stadtgemeinde. Es erscheint somit nicht abwegig, das stadt-luzernische Gemeindegericht als Gemeindeorgan aufzufassen und entsprechend ausführlich zu behandeln. Ein solches Vorgehen drängt sich um so mehr auf, als das Gemeindegericht viele Aufgaben der ehemaligen Munizipalität übernahm; hinzu kamen zivil- und polizeirichterliche Funktionen.

Die Landgemeinden besaßen eine Gemeindeverwaltung, die aus einem Vorsteher, einem Seckelmeister und einem Waisenpfleger bestand. Die Stadt Luzern behielt ihre helvetische Gemeindekammer oder Gemeindeverwaltung, wie schon erwähnt wurde; seit 1807 findet man die Bezeichnung "Verwaltungsrat".¹⁹ Der Gemeindeverwaltung ist, wie dem Gemeindegericht, ein eigener Abschnitt gewidmet.

Es mag hier am Platze sein, ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit, einige Merkmale der für Luzern bedeutsamen Teile der Mediationsverfassung hervorzuheben.

Der Kanton Luzern wurde zur einheitsstaatlichen Republik; die Herrschaft der Stadt über die Landschaft wurde nicht wiederhergestellt. Im Grossen Rat war die Landschaft stark vertreten, auch wenn der Stadt, gemessen an der Bevölkerung, wieder ein gewisses Uebergewicht zukam,²⁰ was sich aber kaum auswirkte. Denn anders als in den übrigen Städtekantonen mit repräsentativ-demokratischer Verfassung²¹ wurde in Luzern das Land-

¹⁹ Prot.Vw.R., Band 3, S. 481 (30. Dezember 1807). Die Gemeindeverwaltung der Stadt Luzern beschloss, von nun an den Titel "Verwaltungsrat" zu führen, weil der Kleine Rat offenbar nichts dagegen hatte.

²⁰ Die Stadt bildete ja ein Amt mit vier Wahlquartieren. Die andern Aemter waren alle volkreicher als die Stadt. Somit waren die städtischen Quartiere kleiner als die Landquartiere, und die Stadt erhielt zum voraus überproportional viele direkt gewählte Grossräte. Vgl.z.B. Pfyffer, Verfassungsgeschichte, S. 39. Die Uebersetzung der Stadt war sogar noch stärker, als Pfyffer annehmen konnte, denn Luzern besass gemäss neueren Forschungen zu Beginn des 19. Jahrhunderts nicht 7'000, wie Pfyffer glaubte, sondern rund 5'000 Einwohner (Burri, S. 38).

²¹ Die repräsentativ-demokratischen Verfassungen der Kantone Basel, Bern, Freiburg, Schaffhausen, Solothurn und Zürich waren nach dem gleichen Muster konstruiert. Eine etwas andere Verfassung erhielt Graubünden; die übrigen neuen Kantone Aargau, St. Gallen, Tessin, Thurgau und Waadt bekamen unter sich wiederum ähnliche Verfassungen, die von denjenigen der Städtekantone vor allem durch die stärkere Trennung der Justiz von den andern Gewalten verschieden waren. Direkte Demokratie kennzeichnete die Verfassungen der alten Landsgemeindekantone.

volk zum politischen Hauptfaktor.²²

Die drei Gewalten - Legislative, Exekutive und Justiz - wurden der ganzen kantonalen Organisation zugrunde gelegt. Da aber der Kleine Rat und das Appellationsgericht aus Grossräten bestanden, kann von personeller Gewaltentrennung oder gar Gewaltenhemmung nicht die Rede sein. Der Kleine Rat nahm eine dominierende Stellung ein, weil ihm allein die Initiative für die Gesetzgebung zukam; auch konnten seine Mitglieder vom Volke nicht abberufen werden, die Nur-Grossräte hingegen unterlagen einem Abberufungsrecht ("Grabeau").²³ Immerhin schieden alle zwei Jahre fünf Kleinräte durch das Los aus; eine Gesamterneuerung des Kleinen Rates trat also im Verlaufe von sechs Jahren ein. Die Wahl der neuen Kleinräte erfolgte durch den Grossen Rat. Gleich war die Erneuerung des Appellationsgerichtes geregelt. Die austretenden Kleinräte und Richter waren in jedem Falle wieder wählbar.²⁴ Die Grossratssitze waren, unter Vorbehalt des Abberufungsrechts, lebenslänglich.

Das bedeutendste politische Recht des "Volkes"²⁵ war die direkte Wahl der Gemeinderichter und Gemeindeverwalter. Auch der Grosse Rat wurde zwar, wie geschildert, durch die Stimmberechtigten gewählt, aber nur das erste Mal; nachher war seine Zusammensetzung dem Einfluss des Volkes weitgehend entzogen. Das Recht zur Abberufung von Grossräten war realpolitisch so unbedeutend, dass Pfyffer es geradezu als "Spiegelfechtereirei" bezeichnet.²⁶ So blieben die Räte meist bis zu ihrem Tode oder bis zum freiwilligen Abschied auf ihren Sitzen; und selbst wenn eine Stelle frei wurde, konnten sich die Quartiere nur alle zwei Jahre versammeln, um ihren direkt gewählten Grossrat zu ersetzen. Bei den durch das Los aus der Kandidatenliste bestimmten Herren bezeichnete wiederum das Los aus den Kandidaten den Nachfolger.²⁷ Die Kandidaten wurden durch das Volk neu gewählt, das erste Mal nach fünf Jahren, nachher - wozu es freilich nicht mehr kam - alle neun Jahre.²⁸

²² Vgl. dazu z.B. His, Verfassungsgeschichte, S. 40.

²³ Kantonsverfassung, Art. 18 (GS 1, Band 1, S. 11); "Gesetz betreffend die Abrufung (Zensur) über Mitglieder des Grossen Rathes", 29. Dezember 1804 (GS 1, Band 4, S. 55 ff.) und gleichlautendes Gesetz vom 18. April 1810 (GS 3, Band 1, S. 150 ff.).

²⁴ Kantonsverfassung, Art. 10; "Gesetz betreffend die Erneuerung des Kleinen Rathes und Appellationsgerichtes", 15. Oktober 1804 (GS 1, Band 4, S. 26 ff.).

²⁵ "Volk" steht hier freilich für einen relativ kleinen Kreis von Stimmbfähigen (Kantonsverfassung Art. 4), bzw. Gemeindebürgern. His formuliert, meines Erachtens etwas sehr euphemistisch (Zensus!): "Man stellte an die demokratische Mitsprache gewisse persönliche ideelle und materielle Anforderungen und liess nicht jeden Nichtsnutz mitreden" (Verfassungsgeschichte, S. 41).

²⁶ Kantonsgeschichte, Band 2, S. 233.

²⁷ Kantonsverfassung, Art. 14.

²⁸ Kantonsverfassung, Art. 15.

Die luzernischen Verfassungszustände während der Mediation erinnern ohne Zweifel, mindestens was die äusseren Formen und Bezeichnungen anbelangt, stark an vorrevolutionäre Verhältnisse. Wie einst gab es einen Amts- und einen Altschultheissen, die, jährlich sich abwechselnd, einen Grossen Rat präsidierten, dessen Sitze lebenslänglich waren und der faktisch von einem Kleinen Rat beherrscht wurde. Wie einst auch findet man die hohen Richterstellen von Räten besetzt, und sogar das alte Stadtgericht scheint auferstanden.²⁹ Allein, man darf darüber nicht die Unterschiede gegenüber dem Ancien Régime vergessen: Demokratische Grundordnung, weitgehende Gleichheit von Stadt und Landschaft, fehlende Gebundenheit von Grund und Boden, Landwirtschaft, Handel und Gewerbe sowie eine gewisse Rechtsgleichheit (in Anbetracht des hohen Zensus müsste man eher von "Rechtsähnlichkeit" sprechen) sind die bekanntesten. Daneben gab es in Luzern Besonderheiten, die man in den andern Städtkantonen vergeblich sucht. So führten diese zur Strafrechtspflege wieder die altertümliche Carolina ein, wodurch Prügelstrafen, Folter, Brandmarkung und grausame, qualifizierte Todesstrafen erneut zur Regel wurden; der Kanton Luzern hingegen behielt das vergleichsweise hochmoderne helvetische Strafgesetzbuch bei.³⁰ Vor allem aber wurde die alte Familienherrschaft nicht wiederhergestellt.³¹ Nach seiner feierlichen Abdikation im Januar 1798 löste sich das luzernische Patriziat als Stand auf, indem es mit der Stadtbürgerschaft verschmolz. Immer noch freilich lebten in ihr die drei Fraktionen des Patriziats fort: die alte, streng katholisch-konservative, die jansenistisch-gallikanische, die sich zu Beginn des 18. Jahrhunderts aus Opposition der Kirche gegenüber gebildet hatte, und die politisch-revolutionäre Fraktion, die während der Helvetik zu grösster Bedeutung gelangt war. In keiner der drei alten Parteien fand nun das Landvolk einen Anhaltspunkt für seine politischen und kirchlichen Anschauungen. Die Stadtbürgerschaft, die unter dem Einfluss der während der Helvetik dominierenden politisch-revolutionären Fraktion des Patriziats sich - im Gegensatz zur Landbevölkerung - pro-helvetisch gezeigt hatte, verhielt in der Folge fast nur denjenigen politischen Einfluss, der ihr gemäss Bevölkerungszahl zukam. Trotz dieser politischen Nicht-Privilegierung blieb das Standesbewusstsein der Stadtbürgerschaft lebendig; sie fühlte sich, alter Rechtsansicht folgend, als Rechtsnachfolgerin des Patriziats,³² was zu Beginn der Restaurationszeit auch aktuell wurde.

²⁹ Das Gemeindegericht der Stadt Luzern wurde oft als solches bezeichnet (z.B. Prot. Vw.R., Band 1, S. 357, 26. November 1803: "wolweyses Gemeinds-Gericht"), oft als Stadtgericht (z.B. Prot.Vw.R., Band 1, S. 339, 17. September 1803: "wohlweises Stadtgericht").

³⁰ Frei, a.a.O., S. 857.

³¹ Vgl. zum Folgenden v. Segesser, Band 4, S. 724 ff.

³² V. Segesser, a.a.O., S. 738.

B. Organisation

Nach His erfuhr das luzernische Gemeindewesen zu Beginn der Vermittlungszeit eine tiefgreifende Veränderung, indem der bisherige Dualismus beseitigt wurde, die Munizipalgemeinde dahinfiel. "Als körperschaftliche Organisation blieb einzig die Gemeinde der ansässigen Ortsbürger (Gemeindebürger) bestehen."³³ Mit His geht Duss einig, der sich auf eine verschollene Arbeit Kopps stützt.³⁴ Zurückhaltender ist Pfyffer, der feststellt, dass es keine Einwohnergemeinden mehr gab, "sondern nur Ortsbürgergemeinden, die als politische Gemeinden betrachtet werden konnten."³⁵ Pfyffer erwähnt in seinem "Gemeindewesen des Kantons Luzern" auch die Gemeindegerichte, denen "die Polizei und das Vormundschaftswesen" übertragen waren.³⁶ Auch Blaser bemerkt, dass die Munizipalgemeinde wieder abgeschafft wurde; "an ihre Stelle trat die Ortsbürgergemeinde, aber mit zwei Behörden, der Gemeindeverwaltung und dem Gemeindegericht."³⁷

Diese Ansichten klingen nicht restlos zusammen. Zum Teil mag das darauf zurückzuführen sein, dass Blaser nur von der Stadtgemeinde Luzern spricht, die andern Autoren hingegen vom kantonalluzernischen Gemeindewesen im allgemeinen. In der Tat verschwanden zu Beginn der Mediationszeit im ganzen Kanton Luzern die Munizipalgemeinden. Einig sind sich auch sämtliche Autoren darüber, dass nur eine Gemeinde auf Grundlage des Bürgerrechts übrigblieb. Nur für die Stadt aber scheint es naheliegend, das Gemeindegericht als zweite Behörde der Bürgergemeinde neben die Gemeindeverwaltung zu stellen, denn in der Stadt allein umfasste der Gemeindegerichtsbezirk nur eine Gemeinde. Indessen ist diese Betrachtungsweise Blasers rein soziologisch. Wie er richtig ausführt, gehörten fünf der sieben Mitglieder des stadtluzernischen Gemeindegerichts dem ehemaligen Patriziat an, und zwei waren auch Mitglieder der Gemeindeverwaltung.³⁸ Rechtlich aber ist entscheidend, dass das Gemeindegericht von den Stadteinwohnern gewählt wurde, wie einst die Munizipalität, die Gemeindeverwaltung hingegen, wie früher, von den Bürgern. Die Bezeichnung des Gemeindegerichts als Behörde der Bürgergemeinde ist somit, meines Erachtens, rechtlich nicht haltbar.

Offen soll bleiben, ob das Gemeindegericht überhaupt ein Gemeindeorgan war. Pfyffer scheint das vorauszusetzen, indem er das Gemeindegericht erwähnt, obwohl er doch nur

³³ His, Verfassungsgeschichte, S. 49.

³⁴ Duss verweist S. 16 auf Eugen Kopp, Das luzernische Gemeindewesen während der Mediation und der Restauration, unveröffentlichte Diss. Bern o.J. Das Werk blieb trotz sorgfältiger Nachforschungen unauffindbar.

³⁵ Pfyffer, Gemeindewesen, S. 69.

³⁶ Pfyffer, a.a.O.

³⁷ Blaser, Einwohnergemeinde, S. 11.

³⁸ Blaser, a.a.O. Vgl. dazu z.B. St.Kal. 1804, S. 17 f.

über das Gemeindewesen schrieb. Das Gemeindegericht wird hier behandelt, weil es auf stadtluzernischem Boden tätig war, von den Einwohnern der Stadt gewählt wurde und zudem die Munizipalität ablöste. Wenn das Gemeindegericht vielleicht kein Gemeindeorgan war, so doch, ähnlich wie in der Helvetik der Agent, ein Organ auf Gemeindeebene.

1. Die Gemeindeversammlungen

Wie während der Helvetik gab es auch jetzt drei Arten von Versammlungen eines jeweils bestimmten Kreises von Stadteinwohnern zu politischen Zwecken, die man im weitesten Sinn als Gemeindeversammlungen bezeichnen kann: die Versammlung zur Wahl des Grossen Rats in den Wahlquartieren oder Vierteln, die Versammlung der wahlfähigen Einwohner des Gemeindegerichtsbezirkes und die Versammlung der Stadtbürger. Nur diese letztgenannte verdient den Namen "Gemeindeversammlung" recht eigentlich, die andern Versammlungen waren reine Wahlversammlungen, deren Teilnehmer in ihrer Gesamtheit keine Körperschaft ausmachten. Die Gesetzgebung der Mediation allerdings unterschied hier nicht scharf: So bezeichnete § 144 des revidierten organischen Gesetzes die Volksversammlung zur Wahl des Gemeindegerichtes ausdrücklich als Gemeindeversammlung.³⁹

Die Versammlungen zur Wahl des Grossen Rates kamen schon zur Sprache.⁴⁰ Die Einteilung des Stadtbezirks in vier Viertel erfolgte durch eine spezielle Verordnung.⁴¹ Eine weitere Verordnung⁴² präziserte den Art. 4 der Kantonsverfassung, der die Voraussetzungen der (aktiven) Wahlfähigkeit umschrieb. Die Verordnung zitierte in § 2 im wesentlichen Art. 4 der Kantonsverfassung und fügte erklärend bei: "Zufolge diesem Artikel sind die Knechte, Bediente, Handwerksgesellen usw. kurz alle, die im Dienste anderer sind, von der Stimm- und Wahlfähigkeit ausgeschlossen. Es sind ferner ausgeschlossen: alle Verauffallte⁴³ oder zu einer entehrenden Strafe Verurtheilte." Die

³⁹ GS 3, Band 1, S. 135.

⁴⁰ Siehe vorn, S. 75 f.

⁴¹ "Verordnung vom 29. Märzmonat 1803, die Eintheilung des Bezirks der Stadt Luzern in vier Viertel enthaltend," GS 3, Band 1, S. 78 f. - Art. 4 und 5 des zweiten Teils der Bundesverfassung (GS 3, Band 1, S. 47 f.) bestimmte für jeden Kanton eine Regierungskommission, welche alle zur Einführung der Verfassung nötigen Anordnungen zu treffen hatte. Diese Kommission erliess in der Folge zahlreiche Verordnungen.

⁴² "Verordnung vom 18. Märzmonat 1803, festsetzend die Stimm- und Wahlfähigkeit der Bürger, und anbefehlend die Aufnahme von daherigen Verzeichnissen," GS 3, Band 1, S. 62 ff.

⁴³ Mit "Verauffallten" sind Leute gemeint, welche von den Armenämtern unterstützt werden. Vgl. Schweizerisches Idiotikon, Wörterbuch der Schweizerdeutschen Sprache, Band 1, Frauenfeld 1881, S. 753, Stichwort "üf-fallen".

Munizipalität hatte eine Liste der Wahlfähigen zu erstellen. Die (passive) Wahlbarkeit in den Grossen Rat regelte Art. 17 der Kantonsverfassung⁴⁴ und eine Verordnung vom 22. März 1803.⁴⁵ Danach musste man, um unmittelbar gewählt werden zu können, fünfundzwanzig Jahre alt sein sowie Grundeigentum oder Grundpfandforderungen im Werte von 3'000 Schweizerfranken (2'250 Luzernergulden) besitzen oder nutzniesen; 12'000 Schweizerfranken (9'000 Luzernergulden) und dreissig Jahre waren die Voraussetzungen, um auf die Kandidatenlisten (aus andern Bezirken) wählbar zu sein. Geheime Wahlen und absolute Stimmenmehrheit⁴⁶ waren vorgeschrieben.

Die genannten Wahlfähigkeits- und Wählbarkeitsbedingungen galten für die erste und einzige Wahl des gesamten Grossen Rates am 3. April 1803. Die Munizipalität hatte eine Woche vor diesem Wahltermin ihre Gemeinde zu versammeln und die Liste der Wahlfähigen vorzulesen. Die Gemeinde wählte darauf zwei "Ausgeschossene", welche zusammen mit der Munizipalität die Liste überprüften und wenn nötig änderten. Jeder Bürger hatte das Recht, seine Bemerkungen einem Ausgeschossenen oder Munizipalbeamten mitzuteilen; auch eine Beschwerde an die versammelte Gemeinde war vorgesehen, welche endgültig entschied.⁴⁷ Am Wahltag leitete der Munizipalpräsident die Versammlung. Er hatte darüber zu wachen, dass die vorgeschriebenen Formen beachtet wurden und dass ausser den Wahlen nichts verhandelt wurde.⁴⁸ Nach dieser einmaligen Grossratswahl versammelten sich die Wahlfähigen alle zwei Jahre am Ostermontag zur unmittelbaren Wahl eines Grossrates, falls dessen Stelle neu zu besetzen war,⁴⁹ und zur eventuellen Abrufung eines Grossrates.⁵⁰ In Luzern wurden die Quartiersversammlungen von Stadtrichtern (Gemeinde-

⁴⁴ GS 3, Band 1, S. 17 ff.

⁴⁵ "Verordnung ... Die Eintheilung des Kantons in Bezirke und Viertel; die Zusammenberufung der Wahlversammlungen; die Vorschriften zur Wahl; die Wahlfähigkeitsbedingungen der zu Wählenden und die Auslosung derjenigen dieser, welche den Grossen Rath zu bilden haben, enthaltend", GS 3, Band 1, S. 67 ff. (22. März 1803).

⁴⁶ Kantonsverfassung, Art. 16, GS 3, Band 1, S. 17. Wenn bei der ersten wie bei der zweiten Abstimmung keiner die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigte, entschied das Los zwischen den zwei Vorgeschlagenen, welche die meisten Stimmen gehabt hatten.

⁴⁷ Vgl. die in Note ⁴² angeführte Verordnung, § 4, sowie die in Note ⁴⁵ angeführte Verordnung, § 4.

⁴⁸ Vgl. die in Note ⁴⁵ angeführte Verordnung, §§ 1, 3 und 6.

⁴⁹ Kantonsverfassung, Art. 14, sowie das "Gesetz vom 29. Christmonat 1804 und 18. April 1810 über die Abrufung (Zensur) der Mitglieder des Grossen Rathes," GS 3, Band 1, S. 150 ff., § 5.

⁵⁰ Kantonsverfassung, Art. 18, sowie in Note ⁴⁹ genanntes Gesetz.

richtern) präsi diert.⁵¹ Gleich nach der Wahl der Schreiber und Stimmenzähler durch offenes, relatives Stimmenmehr⁵² schritt man zur allfälligen Ersatzwahl des Grossrates, die gleich durchgeführt wurde wie beim ersten Mal.⁵³ Es folgte die Ernennung einer fünfzehnköpfigen Kommission: Das Los bezeichnete je fünf Männer aus allen Gliedern des Quartiers, den zehn Aeltesten und den zehn Reichsten. Diese Kommission entschied, ob grundsätzlich ein Grossrat (Kleinräte ausgenommen) der Zensur unterworfen werden sollte, und, wenn ja, über welchen das Quartier abzustimmen hatte. Diejenigen Grossräte, welche ehemals von mehr als einem Viertel auf die Kandidatenliste gesetzt worden waren, konnten nur durch absolute Stimmenmehrheit der Wahlfähigen einer mindestens gleichen Anzahl Viertel abgesetzt werden, die unmittelbar gewählten Grossräte nur von ihrem eigenen Viertel.⁵⁴ Wenn so ein unmittelbar gewählter Grossrat tatsächlich zurückberufen wurde, musste sofort ein neuer gewählt werden;⁵⁵ bei Absetzung eines durch das Los bezeichneten Kandidaten wurde, wie gewöhnlich, das Los unter den verbleibenden Kandidaten gezogen.⁵⁶

Der Besuch der Quartiersversammlungen war obligatorisch: Unentschuldigte Absenz wurde mit einer Busse von vier Franken "zum Bessten der Armen" geahndet;⁵⁷ die Namen der Abwesenden mussten sogar dem Kleinen Rat gemeldet werden.⁵⁸ Die Wahlfähigen durften sich nicht "ohne erhebliche Ursachen" von der Versammlung entfernen, bis sie vom Präsidenten entlassen wurden.⁵⁹ Beschlüsse, die an andern Tagen als an den dafür bestimmten Ostermontagen gefasst wurden, erklärte das Gesetz als ungültig und wirkungslos.⁶⁰ Nachdem es nun keine Munizipalitäten mehr gab, wurden die Gemeindeverwaltungen verpflichtet, die Verzeichnisse der Wahlfähigen nachzuführen. In der Stadt Luzern hatte die Verwaltung für jedes der vier Quartiere eine besondere Liste anzufertigen und dem Stadtgericht zu übergeben.⁶¹

⁵¹ Genanntes Gesetz, § 2 Abs. 2.

⁵² Genanntes Gesetz, § 4.

⁵³ Genanntes Gesetz, §§ 6 ff.

⁵⁴ Kantonsverfassung, Art. 18; genanntes Gesetz, §§ 10 ff.

⁵⁵ Genanntes Gesetz, § 27.

⁵⁶ Kantonsverfassung, Art. 14.

⁵⁷ Genanntes Gesetz, § 28.

⁵⁸ Genanntes Gesetz, § 29 Abs. 2.

⁵⁹ Genanntes Gesetz, § 28.

⁶⁰ Genanntes Gesetz, § 30.

⁶¹ Vollziehungsbeschluss zum genannten Gesetz, vom 22. Februar 1805, GS 3, Band 1, S. 159 ff., §§ 1, 6.

Am 1. Mai 1808 wurden im ganzen Kanton Luzern die verfassungsmässigen Neuwahlen der Kandidaten durchgeführt.⁶² Da die grundlegenden Bestimmungen darüber in der vom Mediator garantierten Kantonsverfassung enthalten waren,⁶³ somit vom Grossen Rat nicht abgeändert werden konnten, finden wir bei diesem Anlass keine wesentlichen Neuerungen gegenüber der ersten Kandidatenwahl im Jahre 1803. Insbesondere blieben die Bestimmungen der Kantonsverfassung über die Wahlfähigkeit und Wählbarkeit massgebend.⁶⁴ Die nächste Erneuerung der Kandidatenlisten hätte nach neun Jahren, also 1817, stattfinden sollen;⁶⁵ der Staatsstreich vom Februar 1814 hat dieses Vorhaben verhindert.

Art. 19 der Kantonsverfassung überliess der Gesetzgebung die Einführung der untergeordneten Behörden. So enthalten denn auch kantonale Gesetze und Verordnungen⁶⁶ diejenigen Bestimmungen, welche die Gemeindegerichte betreffen. Das wäre belanglos, wenn sich nicht eben daraus materiell unterschiedliche Normen für die Gemeindeversammlung zur Wahl der Gemeinderichter und die Gemeindeversammlung zur Grossratswahl oder -aufrufung ergäben, was tatsächlich der Fall ist.

Die Wahlquartiere deckten sich nicht mit den Gemeindegerichtsbezirken. Die Stadt Luzern war in vier Quartiere eingeteilt, machte aber nur einen Gemeindegerichtsbezirk aus. Alle zur Wahl des städtischen Gemeindegerichts Berechtigten versammelten sich in

⁶² Vgl. "Gesetz vom 11. April 1808, die Erneuerung der Kandidatenliste für den Grossen Rath, die Stimm- und Wählbarkeitsfähigkeit, die Wahlart, Auslosung der Kandidaten und die Strafen gegen Wegbleiben, Bestechung und Umtriebe bey solchen Wahlen bestimmend", sowie den "Beschluss vom 11. April 1808, als Vollziehung des Gesetzes über Erneuerung der Kandidatenliste, in Bestimmung der Wahlbezirke und Viertel des Kantons, der Abfassung der Listen über die stimmfähigen Bürger, der Vornahme der Wahlen und des Loses, der in Folge jener auszufertigenden Akten, der zu machenden Anzeige über die Nichtannahme der Ernennung als Kandidat und der Strafe für die von den Wahlen Ausbleibenden," GS 3, Band 1, S. 187 ff.

⁶³ Kantonsverfassung, Art. 13, 15.

⁶⁴ Das Gesetz vom 11. April 1808 (siehe Note ⁶²) wiederholte in §§ 3 und 5 im wesentlichen nur die Art. 4 und 17 der Kantonsverfassung.

⁶⁵ Kantonsverfassung, Art. 15

⁶⁶ Vgl. vor allem den siebten Abschnitt des revidierten organischen Gesetzes, GS 3, Band 1, S. 133 ff., aber auch die "Verordnung vom 2. Heumonath (Juli) 1803 betreffend die Aufstellung der Gemeindegerichte", GS 3, Band 1, S. 171 ff., und den "Beschluss vom 19. April 1805 und 17. April 1807 betreffend den Austritt und die Wiederergänzung der Gemeinde- und Amtsgerichte", GS 3, Band 1, S. 182 ff.

er Franziskanerkirche.⁶⁷ Wahlfähig war jeder mindestens Zwanzigjährige, der das Heiratsrecht irgendeiner Gemeinde des Kantons besass, seit mindestens einem Jahr im Gemeindegerichtsbezirk wohnte, Hausvater war oder dessen Stelle vertrat, hundert Franken reines Vermögen besass, mit keiner entehrenden Strafe belegt und weder armengeössig, noch bevormundet war.⁶⁸ Vom Jahre 1805 an wurde keiner mehr in die Wahllisten aufgenommen, der nicht lesen und schreiben konnte. Für die erste Wahl hatte die Munizipalität eine Liste der Wahlfähigen anzufertigen. Wählbar war jeder mindestens fünf- und zwanzigjährige Wahlfähige, sofern er lesen, schreiben und rechnen konnte und wenigstens zweitausend Franken Vermögen besass. Auffallend sind die Unterschiede gegenüber den Grossratswahlen: niedrigerer Zensus einerseits, höhere Anforderungen an die Ausbildung (Ausschluss von Analphabeten) andererseits.

Die erste Gemeindeversammlung fand am 13. Juli 1803 statt. Vorgängig hatte die Munizipalität die Gemeinde schon einmal zu versammeln, damit allfällige Beschwerden und Bemerkungen zur Wahlfähigkeit vorgebracht werden konnten,⁶⁹ wie bei den Quartierversammlungen. Am Wahltag leitete der Präsident der Munizipalität die Versammlung, aber nur zu Beginn. Nach der Präsenzkontrolle - unentschuldig Abwesende hatten zwei Franken Busse zu bezahlen⁷⁰ - schritt man zur Wahl eines Versammlungsleiters, zweier Stimmezähler und zweier Sekretäre.⁷¹ Anschliessend wurden die einschlägigen Bestimmungen des organischen Gesetzes verlesen und die Gemeinderichter offen gewählt.⁷² Wenn keiner der Vorgeschlagenen die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigte, entschied das Los zwischen denjenigen beiden, welche bei der zweiten Wahl am meisten Stim-

⁶⁷ Staatsarchiv Luzern, Akten 22/65: Verbalprozess (Protokoll) der Versammlung zur Wahl des Gemeindegerichts Luzern am 13. Juli 1803. Trotz Präsenzzwang kamen dank Zensus und anderen einschränkenden Bestimmungen nur 470 Wahlfähige zusammen; das war fast genau ein Zehntel der Stadtbevölkerung. Vgl. zur Bevölkerung der Stadt im Jahre 1803 Burri, S. 35 f.: Da die provisorische Regierungskommission ihren Verfassungsauftrag erfüllen und aus den sieben alten Quartieren vier neue Viertel formen wollte, musste sie genau über die Bevölkerung des Stadtbezirks informiert sein. Sie wandte sich daher an die Munizipalität, welche im März 1803 ein nach Quartieren, Geschlecht und Zivilstand gegliedertes Verzeichnis einsandte. Danach betrug die Bevölkerungszahl Luzerns damals 4695. Interessanterweise blieben, trotz dieser neuen Einteilung des Stadtbezirkes, die sieben alten Quartiere mit ihren Wachtmeistern bestehen. Vgl. z.B. St.Kal. 1804, S. 19; Prot.Vw.R., Band 2, S. 416.

⁶⁸ Revidiertes organisches Gesetz, §§ 135 ff.

⁶⁹ §§ 4 ff. der Verordnung vom 2. Juli 1803 (vgl. Note 66).

⁷⁰ Genannte Verordnung, § 10.

⁷¹ Genannte Verordnung, § 13.

⁷² Genannte Verordnung, §§ 14 f.; revidiertes organisches Gesetz, §§ 141 f. - Gegensatz zur geheimen Wahl der Grossräte.

men bekommen hatten. Der Kleine Rat ernannte aus den Gewählten einen Präsidenten.⁷³

Alle zwei Jahre auf den ersten Mai schied die Hälfte der Gemeinderichter durch das Los aus; die Austretenden waren aber sofort wieder wählbar.⁷⁴ Zu dieser Wahl versammelten sich alle Wahlfähigen regelmässig alle zwei Jahre⁷⁵ am ersten Mai. Die Gemeinderichtspräsidenten leiteten die Versammlungen; im übrigen war der Ablauf gleich wie bei der ersten Versammlung.⁷⁶

Vorschriften für die Bürgergemeindeversammlungen findet man im (kantonalen) organischen Gesetz⁷⁷ und, überraschenderweise, auch in der "Verordnung betreffend die Aufstellung der Gemeinderichte."⁷⁸

Gemäss § 138 des organischen Gesetzes waren in den Bürgergemeindeversammlungen stimmfähig⁷⁹ einfach die "Antheilhaber an den Gemeindegütern". Mit dieser knappen Vorschrift begnügte man sich in Luzern zu Beginn der Mediationszeit. Am 12. Juli 1809 aber beschloss der Verwaltungsrat der Stadt Luzern, weil das Gesetz "weder das Alter noch die sonstigen Eigenschaften bestimmt ..., die ein Bürger haben soll, um der Versammlung beywohnen zu können, um stimmfähig oder wählbar zu seyn, ... um auch jeden Schein von Willkührlichkeit und Partheilichkeit bey der nächstens abzuhaltenden Bürgergemeinde zu vermeiden," dass der Kleine Rat ersucht werden solle, "hierüber gefälligst eine Weisung zu ertheilen, und nebstbey zu bestimmen, ob diejenigen Bürger, die aus den Armenämtern eine Unterstützung geniessen, Zutritt zu der Versammlung haben."⁸⁰ Der Kleine Rat antwortete am 21. Juli, dass er, "da die organischen Gesetze diese al-

⁷³ Revidiertes organisches Gesetz, § 140.

⁷⁴ Revidiertes organisches Gesetz, § 143; Beschluss vom 19. April 1805 und 17. April 1807, § 1 (vgl. Note 66).

⁷⁵ Unzutreffend His, Verfassungsgeschichte, S. 42, der jährliche Halb-Erneuerung der Gemeinderichte behauptet. Dass die Versammlungen tatsächlich nur alle zwei Jahre stattfanden, ergibt sich nicht nur aus den Gesetzen und Verordnungen, sondern vor allem auch aus den Akten 22/65 im Staatsarchiv Luzern.

⁷⁶ §§ 5 ff. des Beschlusses vom 19. April 1805 und 17. April 1807 (vgl. Note 66); § 7 verweist auf die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung vom 2. Juli 1803 (vgl. Note 66).

⁷⁷ §§ 7 f., 30 ff., 138 f. (vgl. Note 66).

⁷⁸ §§ 26 f. (vgl. Note 66).

⁷⁹ Die organischen Gesetze unterschieden Stimm- und Wahlfähigkeit nicht scharf. Ich rede hier von Stimmfähigkeit, weil die Bürgergemeindeversammlung auch Sachentscheide zu treffen hatte, im Gegensatz zu den andern Versammlungen, die lediglich wählen konnten (Wahlfähigkeit).

⁸⁰ Prot.Vw.R., Band 4, S. 458; vgl. auch das Schreiben des Verwaltungsrates an die Justizkammer des Kleinen Rates (Juli 1809) im Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 B.

lerdings nothwendigen Bestimmungen nicht enthalten, er hierüber keine andere Norm angeben könne, als diejenige, welche andern Gemeindeverwaltungen auf gleichartige Einfragen, in Erwartung einer daherigen gesetzlichen Bestimmung, ertheilt worden sey."⁸¹ Der Kleine Rat wiederholte nun im wesentlichen die Bestimmungen des organischen Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht der Bürger;⁸² damit galten die gleichen Teilnehmbedingungen für die Versammlungen zur Wahl des Gemeindegerichtes wie für die Bürgergemeindeversammlungen, nur dass man für die letzteren Bürger sein musste, und das bedeutete nach Meinung des Verwaltungsrates: Anteilhaber am Korporationsgut, insbesondere nicht Hintersässe. Wie den Hintersässen zur Zeit der Helvetik die Teilnahme an den Versammlungen der Anteilhabergemeinde verweigert wurde, ist gezeigt worden.⁸³ An diesem Zustand änderte sich in der Mediationszeit nichts; die Hintersässen scheinen sich vorübergehend damit abgefunden zu haben. Rückblickend aber hielt Rechtsanwalt Schürmann im Jahre 1825 fest: "Ohngeacht aller gesetzlichen Bestimmungen über bürgerliche Rechte, auf die sich die Ansprüche der hiesigen sogenannten Hintersässen begründen, wurden denselben seit dem Eintritt der Mediazions-Regierung von hiesiger Verwaltung weder der Zutritt in den bürgerlichen Versammlungen und Wahlen, noch zu den gemeindebürgerlichen Beamtungen und Anstellungen gestattet ... Es wurden von dem Verwaltungs-Rathe alle Beamtungen und Anstellungen, sie mögen von Natur und Art seyn, wie sie wollen, als Eigenthümlichkeiten der Corporazions-Antheilhaber betrachtet und nur an diese übertragen ... In Betref der Administrazion über das Armen- und Gemeindegut wurden die sogenannten Hintersässe stets hievon ausgeschlossen, zu keiner Gemeinde-Versammlung eingeladen, denselben keine Rechnung eröffnet, die Sönderung des Armen-, Gemeinde- und Corporationsguts vorgenommen, ohne die laut Gesetz stimm- und wahlfähigen Anteilhaber an denselben hiez zu einzuladen. Es wurden Käufe und Verkäufe über Liegenschaften, die zum Armen- und Gemeindegut gehören, abgeschlossen, der Capitalfond des Armen- und Gemeindegutes verschmälert, grosse und kostspielige Bauten ausgeführt, ohne über alles dieses die sogenannten Hintersässe als Anteilhaber desselben im mindesten in Kenntniss zu setzen, wie es ... die Gesetze deutlich erheischen."⁸⁴

⁸¹ Prot.Vw.R., Band 4, S. 470 (21. Juli 1809).

⁸² Vgl. Note 68.

⁸³ Siehe vorn (Helvetik), S. 50 ff.

⁸⁴ Schreiben von Rechtsanwalt Alois Schürmann im Namen der "Bürger, die nicht Anteilhaber am Korporationsgut sind (Hintersässen)" an den Täglichen Rat (7. April 1825), Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 C. - Schürmann führt hier freilich auch Ereignisse an, die erst während der Restaurationszeit eintraten (etwa die Sönderung des gesamten Dotationsgutes in Gemeinde-, Armen- und Korporationsgut 1822). Das ändert aber nichts daran, dass auch in der Mediationszeit den Hintersässen der Zutritt zu den Bürgergemeindeversammlungen verweigert wurde.

Unsicherheit verursachte die Bestimmung des organischen Gesetzes, wonach nur Hausväter oder solche, die Hausvaterstelle vertreten, stimmberechtigt seien, also "Männer eigenen Rechts", wie sich der Kleine Rat in Anlehnung an römischrechtliche Figuren ausdrückte. Insbesondere fragte sich der Verwaltungsrat, ob (1.) "ein lediger Sohn, der bey seinem Vater Kost, Wohnung und Unterhalt geniesse, und noch keine verfallene Mittel habe, (2.) ein Sohn, der als Gesell bei seinem Vater um die Speise arbeite, aber keinen Lohn beziehe, und endlich (3.) ein Gesell, der bei einem Bürger um Speis und Lohn arbeite, ob diese alle, wenn sie übrigens die sonstigen vom Kleinen Rath vorgeschriebenen Eigenschaften besitzen, als Männer eigenen Rechts der Bürgerversammlung beywohnen können und stimmfähig seyen."⁸⁵ Der Verwaltungsrat wandte sich mit dieser Frage an die Justizkammer des Kleinen Rates, welche prompt antwortete, dass "der Verwaltungsrath selbst am besten ermassen könne, welche seiner Mitbürger neben dem Besitze der übrigen Eigenschaften als im Genusse ihres Bürgerrechts stehende Leute, folglich eigenen Rechts anzusehen seyen um bey der bevorstehenden Bürgergemeinde als stimmfähig votieren zu können."⁸⁶ Auch die Wählbarkeitsvoraussetzungen liess der Kleine Rat offen: "Ueber die Wahlfähigkeit zu Verwalterstellen lasse er (der Kleine Rat) sich in keine Bestimmungen ein, sondern stelle dem Gesetzgeber anheim: diess auf einen gelegenen Zeitpunkt mit aller Ueberlegung zu thun, überzeugt, dass die Wahlen auf Männer fallen werden, welche bey den mit der Stimmfähigkeit verbundenen Eigenschaften das Zutrauen ihrer Mitbürger in vollem Maasse verdienen, um den wichtigen Beamtungen, zu welchen sie berufen werden, vorzustehen."⁸⁷

Die Verordnung vom 2. Juli 1803⁸⁸ bestimmte in § 26, dass die erste Bürgergemeindeversammlung am 17. Juli gleichen Jahres stattfinden sollte. Diejenigen Gemeinden, welche eine andere Organisation als die im organischen Gesetz vorgesehene⁸⁹ verlangten, waren berechtigt, ihr "daheriges Gutachten" dem Kleinen Rat einzusenden und einstweilen ihre Wahlen einzustellen. Schon am 15. Juli versammelte sich daher in Luzern die "Genoss-Bürger-Gemeinde" und genehmigte ein solches Gutachten, welches die dispositive Regelung des kantonalen Gesetzes vollständig abänderte.⁹⁰ Am folgenden Tag genehmigte

⁸⁵ Prot.Vw.R., Band 4, S. 476 (26. Juli 1809).

⁸⁶ Prot.Vw.R., Band 4, S. 477 (28. Juli 1809).

⁸⁷ Prot.Vw.R., Band 4, S. 470 (21. Juli 1809).

⁸⁸ Vgl. Note 66.

⁸⁹ § 8 des revidierten organischen Gesetzes (GS 3, Band 1, S. 96): "Jede Gemeinde hat, zu Besorgung ihrer Gemeindeangelegenheiten, eine Verwaltung, bestehend aus einem Gemeindevorsteher, einem Seckelmeister und Waisenpfleger."

⁹⁰ Prot.Vw.R., Band 1, S. 307 ff. - Der Inhalt dieses Gemeindebeschlusses kommt hinten, im Abschnitt "Die Gemeindeverwaltung" zur Sprache.

der Kleine Rat das Gutachten, nicht ohne hinzuzufügen, dass auch künftige Aenderungen der Gemeindeorganisation wiederum der Genehmigung des Kleinen Rates bedürften.⁹¹ So konnte sich am 18. Juli die Genoss-Bürger-Gemeinde von neuem versammeln und zur Wahl der Stadt-Gemeindeverwaltung schreiten.⁹² Der Präsident der Gemeindeverwaltung eröffnete die Versammlung und legte jene "in die Hände der Versammlung". Als aber zwei Bürger der Gemeindeverwaltung "für die so mühsame und gute Administration" herzlich dankten und die Bestätigung der gesamten Gemeindeverwaltung in ihrem Amte verlangten, beschloss man, auf eine Wahl zu verzichten und alle Verwalter zu bestätigen; diese konnten sogleich wieder ihre Plätze beziehen. Anschliessend wurde ein fünfköpfiger Rechnungsausschuss gewählt, der, anstelle der Gemeindeversammlung,⁹³ alle zwei Jahre die Rechnung zu überprüfen hatte. Die erste Erneuerungswahl wurde am 30. Juli 1809 vorgenommen. Abweichend von der Regelung des kantonalen Rechtes hatten nämlich die Luzerner Bürger für ihre Verwaltungsräte eine Amtsdauer von sechs Jahren festgesetzt⁹⁴ (kantonale Verordnung: zwei Jahre⁹⁵); auch geschah die Erneuerung nur zu einem Drittel⁹⁴ (organisches Gesetz: zur Hälfte⁹⁶).

Schon vorher versammelten sich die Bürger recht oft. Diese Versammlungen konnten durch die Quartierwachtmeister kurzfristig angesagt werden, kamen doch jeweils kaum zweihundert Bürger zusammen. Spärlich waren die Vorschriften des Gesetzes über die Befugnisse der Bürgerversammlungen:⁹⁷ Danach hätten sie nur gerade die Gehalte der Verwalter festzulegen und über die Anhebung von Rechtshändeln und Aenderungen im Bestand der Bürgergüter zu befinden gehabt. Diese Rechte nahmen die Luzerner Bürger wahr und beschlossen beispielsweise in der "Genoss-Bürger-Gemeinde" vom 25. August 1804, jedem Verwalter ein jährliches Gehalt von dreihundert Gulden zu entrichten, ebensoviel den beiden Sekretären und dem Weibel hundertfünfzig Gulden nebst freier Wohnung und Holz.

⁹¹ Prot.Vw.R., Band 1, S. 309.

⁹² Prot.Vw.R., Band 1, S. 309 ff.

⁹³ Vgl. §§ 33 f. des revidierten organischen Gesetzes. - Unzutreffend Blaser, Einwohnergemeinde, S. 11 ("Die Gemeindeverwaltung ... legte alle zwei Jahre der Gemeindeversammlung Rechnung ab."). Dies war die Regelung des organischen Gesetzes. Vgl. Prot.Vw.R., Band 1, S. 308 und hinten, S. 100 (2.).

⁹⁴ Prot.Vw.R., Band 1, S. 308 f.

⁹⁵ Vgl. § 27 der Verordnung vom 2. Juli 1803 (GS 3, Band 1, S. 180). Danach blieben die Gemeindeverwalter erstmals bis zum Tag des heiligen Martin (16. September) 1804 in ihren Aemtern; später sollten alle zwei Jahre Neuwahlen stattfinden.

⁹⁶ Revidiertes organisches Gesetz, § 139 (GS 3, Band 1, S. 133).

⁹⁷ Vgl. revidiertes organisches Gesetz, §§ 30 ff.

In der gleichen Versammlung beschloss man den Bau eines Waisenhauses.⁹⁸ Neben diesen im Gesetz vorgesehenen Geschäften kamen aber auch andere zur Sprache. So beauftragte die Gemeinde in ihrer Versammlung vom 6. Januar 1804⁹⁹ die Gemeindeverwaltung mit der Ausarbeitung eines Reglements zur Regelung der Aufnahme von Kantonsbürgern zu "Gemeinds-Genoss-Bürgern"¹⁰⁰, das dann in der Versammlung vom 25. August der Gemeinde vorgelegt wurde.⁹⁸ Ebenfalls in der Versammlung vom 6. Januar 1804 wurden der Gemeinde die neu als Bürger aufgenommenen zwanzig Hintersassen namentlich bekanntgegeben.¹⁰¹ Eine kurze Notiz erwähnt in den Protokollen eine Gemeindeversammlung am 16. September 1804, bei der die Gemeindeverwaltung uneingeschränkte Vollmacht zur "Erhaltung des oberen Krienbachs"¹⁰² erhielt.¹⁰³ In einer weiteren Versammlung am 1. Juni 1805 wurde die Frage debattiert, ob man wegen eines Gesetzes über den Loskauf der Zehnten und Bodenzinsen, das der Grosse Rat am 27. Oktober 1804 erlassen hatte, an die eidgenössische Tagssatzung gelangen sollte; man beschloss, das nicht zu tun.¹⁰⁴ Am 17. Oktober 1806 war sich die Gemeinde darüber einig, dass ihr die Kantonsregierung verschiedene, namentlich auch durch die Sönderungskonvention garantierte, Kollaturrechte¹⁰⁵ zu Unrecht entzogen hatte.¹⁰⁶ In der Versammlung vom 17. Juli 1807, die am 20. Juli fortgesetzt wurde,¹⁰⁷ bat die Stadtrechnungs-

⁹⁸ Prot.Vw.R., Band 1, S. 504.

⁹⁹ Prot.Vw.R., Band 1, S. 375 ff.

¹⁰⁰ Die Gemeindeversammlung machte diesen Vorstoss freilich nicht von sich aus, sondern auf Drängen des Kleinen Rates hin, der in seinem Schreiben vom 29. Dezember 1803 die Gemeindeverwaltung aufgefordert hatte, einen Einkaufspreis für Kantonsbürger vorzuschlagen (Prot.Vw.R., Band 1, S. 375 f.). Der Kleine Rat seinerseits konnte sich auf Kantonsverfassung Art. 4 Abs. 2 stützen, der lautete: "Jeder Bürger des Kantons kann das Bürgerrecht der Stadt Luzern an sich bringen" (GS 3, Band 1, S. 9).

¹⁰¹ Vgl. vorn, Helvetik, Note 173.

¹⁰² Der Krienbach verursachte bis zu seiner Zudeckung (im wesentlichen 1915 - 1917 ausgeführt) immer wieder verheerende Uberschwemmungen in Luzern.

¹⁰³ Prot.Vw.R., Band 2, S. 7.

¹⁰⁴ Prot.Vw.R., Band 2, S. 130 ff. - Vgl. zum "Gesetz den Loskauf der Grundzinse und Zehnten, so wie ihre Einrichtung bis zum erfolgenden Loskaufe betreffend" GS 3, Band 3, S. 162 ff. Das Gesetz war ohne Zweifel bauernfreundlich und stiess deshalb in der Stadt auf wenig Wohlwollen. Vgl. auch His, Verfassungsgeschichte, S. 47.

¹⁰⁵ Kollaturrecht: Recht, ein erledigtes Kirchenamt zu übertragen.

¹⁰⁶ Prot.Vw.R., Band 2, S. 504 ff.

¹⁰⁷ Prot.Vw.R., Band 3, S. 270 f.; S. 274 ff.

kommission, die nun schon vier Jahre ihres Amtes gewaltet hatte, obwohl sie nur für zwei Jahre gewählt worden war, um ihre Entlassung, die sie auch erhielt; eine neue Rechnungskommission wurde erwählt. Auch der Präsident der Gemeindeverwaltung trat zurück, weshalb vor der regulären Drittelserneuerung im Jahre 1809 zu einer Neuwahl geschritten werden musste; schliesslich nahm man einen neuen Stadtbürger auf. Die schon erwähnte Wahlversammlung vom 30. Juli 1809 wurde am 6. August fortgesetzt.¹⁰⁸ Bei dieser Gelegenheit ernannte man eine neunzehngliedrige Spezialkommission, bestehend aus der fünfköpfigen Stadtrechnungskommission, fünf Bürgern aus der Gemeindeversammlung und dem gesamten Verwaltungsrat. Diese Kommission hatte die Aufgabe, eine "Organisation über das Verwaltungswesen", also eine eigentliche Gemeindeordnung, zu entwerfen. Damit sollten die "Bildung, Verrichtungen, Befugnisse, Pflichten und Rechte, die Art der Geschäftsführung der Gemeinde, des Verwaltungsrates und der Rechnungskommission bestimmt und festgesetzt werden."¹⁰⁹ Die Kommission erledigte den Auftrag prompt und legte der Genossengemeinde am 23. Dezember 1810 ihren Entwurf vor; er wurde gutgeheissen¹¹⁰ und der Kantonsregierung zur Einsicht und Ratifikation vorgelegt.¹¹¹ Die Zivilkammer des Kleinen Rates empfahl diesem in einem Schreiben vom 28. Februar 1811 die Annahme des Entwurfes, weil es sich nur um eine vorläufige Organisation handle. Der Kleine Rat zeigte aber keine Eile. Als er am 8. Mai 1811 einen Brief des Verwaltungsrates mit der Bitte um endliche Ratifikation erhielt,¹¹² protestierte gleichentags eine Minorität von neunundvierzig Bürgern gegen den Entwurf: Er sei zum Teil gesetzeswidrig und schmälere die Rechte der Gemeinde. Die Minorität legte der Regierung am 15. Mai einen eigenen Entwurf vor. Der Kleine Rat beschloss darauf am 7. Juni, dass der Verwaltungsrat und die Minorität je fünf Bürger bestimmen sollten, welche gemeinsam einen neuen, vermittelnden Entwurf auszuarbeiten hätten. Der Verwaltungsrat war unwillig und bemerkte, er sei nicht kompetent, den ersten Entwurf abzuändern, denn dieser wäre von der Gemeinde genehmigt worden. Der Kleine Rat hingegen vertrat die Ansicht, "dass der Organisations-Entwurf nur als genehmigt gelten kann, wenn er vom Kleinen Rat genehmigt wurde." Er bemerkte weiter, "dass solche Sachen mit Ruhe, Ueberlegung und Kaltblütigkeit zu gemeinnützigem Zweck abgetan werden

¹⁰⁸ Prot.Vw.R., Band 4, S. 494 ff.

¹⁰⁹ Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 B.

¹¹⁰ Prot.Vw.R., Band 5, S. 400. - Vgl. zum Folgenden Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 B.

¹¹¹ Prot.Vw.R., Band 5, S. 426 (29. Dezember 1810).

¹¹² Vgl. (nebst den Akten 212/50 B im Staatsarchiv Luzern) auch Prot.Vw.R., Band 5, S. 559.

können" und bestand darauf, dass die Parteien eine "ruhige Prüfung ihrer Verwaltungen" vornehmen und innert vierzehn Tagen eine Gemeindeversammlung einberufen sollten. Nach einer langen Verzögerung, für die sich der Verwaltungsrat mit den zahlreichen Berufspflichten der Kommissionsmitglieder entschuldigte, konnte endlich am 20. Oktober 1811 der bereinigte Entwurf der Bürgerversammlung vorgelegt werden, welche ihn einstimmig genehmigte. Der Verwaltungsrat sandte ihn sogleich an den Kleinen Rat mit der Bitte, "die Ratifikation gütig befördern zu wollen: damit noch vor dem Neujahre die nöthigen Vorarbeiten gemacht, und sodann auf diese Epoche das neue Reglement in Vollziehung gesetzt werden könne."¹¹³ Die Zivilkammer berichtete Ende Oktober dem Kleinen Rat, dass sie den neuen Entwurf geprüft und nichts Anstössiges oder Gesetzwidriges gefunden hätte. Nur eine Bestimmung sollte ihrer Meinung nach geändert werden: Die Gemeinde sollte sich nur bis zu einer gesetzlichen Neuregelung mit der Annahme neuer Bürger und der Festsetzung der Bedingungen, unter welchen sie aufgenommen werden sollten, zu befassen haben.¹¹⁴ Im übrigen nahm die Zivilkammer "um so weniger Anstand, auf die hoheitliche Ratifikation vorgedachten Reglements über die Organisation der Bürgergemeinde anzutragen, da dieselbe von der gesamten Bürgerschaft angenommen worden." Der Kleine Rat folgte aber dieser Ansicht nicht, sondern liess sich durch die Gegenargumente der finanz- und staatswirtschaftlichen Kammer überzeugen. Diese hielt im wesentlichen nach einem langen und geradezu verbissenem Briefwechsel mit dem Verwaltungsrat¹¹⁵ fest: Dem Reglement kann die Ratifikation nicht erteilt werden, weil es von der Voraussetzung ausgeht, das in der Sönderungskonvention der Stadtgemeinde zugewiesene gesamte sog. Dotationsgut (also alles, was nicht Nationalgut ist) sei Eigentum der Bürgerschaft der Stadt Luzern, was nicht zutrifft.¹¹⁶ Mangels Ratifizierung durch die Regierung trat das Reglement somit nie in Kraft. Materiell hätte es den bestehenden Zustand officialisiert. Das zu Beginn der Restaurationszeit erlassene "Reglement für die Bürgergemeinde der Stadt Luzern" war eine nur leicht geänderte Fassung dieses Entwurfs.

¹¹³ Prot.Vw.R., Band 5, S. 774 (20. Oktober 1811).

¹¹⁴ Dieser Einwand betraf Art. 7 lit. m des Entwurfes. Er lautete: "(Die Bürgerversammlung befasst sich mit ...) der Annahme neuer Bürger und der Festsetzung der Bedingungen, unter welchen sie angenommen werden sollen." - Mehrere (handgeschriebene) Exemplare dieses, wie auch des ersten Organisations-Entwurfes, befinden sich im Staatsarchiv Luzern unter den Akten 212/50 B.

¹¹⁵ Der Briefwechsel wird uns noch beschäftigen. Siehe hinten, S. 113 ff.

¹¹⁶ Brief der finanz- und staatswirtschaftlichen Kammer an den Kleinen Rat (3. Oktober 1812).

II. Das Gemeindegericht

§ 7 des revidierten organischen Gesetzes bestimmte lakonisch: "Es sind in dem Kanton Luzern, neben den der Verfassung gemäss bestehenden obersten Behörden ... Gemeindegerichte aufgestellt."¹¹⁷ Aus § 1 des gleichen Gesetzes folgte, dass die Gemeindegerichtsbezirke - neben den meist kleineren Gemeinden und den grösseren Aemtern - den Kanton territorial gliederten. Zur Bildung eines Gemeindegerichtsbezirkes waren zweitausend Seelen erforderlich (§ 2). § 3 zählte für den ganzen Kanton genau auf, was zu den einzelnen Gemeindegerichtsbezirken gehörte. Zum Gerichtsbezirk Luzern gehörte danach der Stadtkirchgang, das Eigental, der Hergiswald und der Bürgen. Liest man diese Aufzählung, kann man, wie His,¹¹⁸ auf die Idee kommen, dass "die Gemeindegerichtsbezirke stets eine Mehrzahl von Gemeinden umfassten," was für den übrigen Kanton auch zutraf, für die Stadt aber nicht. Um zu diesem Schluss zu gelangen, bedarf es lokalhistorischer Kenntnisse.

Das Eigental¹¹⁹ (Oeyethal, Eyenthal) gehörte noch im 13. Jahrhundert zu einem murbachischen Hofe (Littau oder Kriens) und ging im Jahre 1291, mit anderen murbachischen Besitzungen, an Habsburg über. Zu Beginn des 14. Jahrhunderts gehörte es zum Hofe Kriens; die Familien von Littau, Root, Meggen und Büren waren Besitzer des Eigentales. 1381 erhielt es, gemeinsam mit Kriens, von Luzern das Burgrecht. 1453 verkaufte Ludwig von Büren das Eigental der Stadt Luzern, die es, mit dem Hergiswald, dem Stadtquartier zum Affenwagen zuteilte. Spätestens seit 1479 - also seit dem Generalauskauf der Stadt vom Stift im Hof, mit dem auch alles Recht der Probstei an den Gütern im Eigental aufhörte - bildete das Eigental "in allen seinen Rechtsverhältnissen ... einen Theil des Stadtbezirks. Hohe und niedere Gerichtsbarkeit wurden direct vom Rath als Vogt und vom Gerichte der Stadt verwaltet und das Stadtrecht galt daselbst nicht nur subsidiarisch,¹²⁰ sondern in erster Linie."¹²¹ Bei der Volkszählung des Jahres 1803 wurden Eigental und Hergiswald (zusammen einundsechzig Personen) sowie Bürgen (vier Personen) zum ersten Viertel

¹¹⁷ GS 3, Band 1, S. 95.

¹¹⁸ Verfassungsgeschichte, S. 42.

¹¹⁹ Das Folgende gemäss Fritz Blaser, die Gemeinden des Kantons Luzern, Luzern 1949, S. 167 und vor allem Adolf Bürkli/Josef Fuchs/Josef Schröter, Geschichte der Gemeinden Malters und Schwarzenberg, Luzern 1946, S. 145 sowie v. Segesser, Band 1, S. 344 ff.

¹²⁰ Auf der Landschaft füllte, wo Amtsrecht fehlte, Stadtrecht die Lücken; Stadtrecht war subsidiäres Landrecht. Wenn Stadtrecht primär galt, bedeutete das Zugehörigkeit des betreffenden Gebietes zur Stadt.

¹²¹ V. Segesser, Band 1, S. 352.

des Luzerner Stadtbezirktes gezählt.¹²² Erst am 9. Juni 1846 beschloss der Grosse Rat des Kantons Luzern, das Eigental der Gemeinde Schwarzenberg zuzuweisen.

Der Hergiswald gehört heute zur Gemeinde Kriens. Zu Beginn des 15. Jahrhunderts einigten sich die Bürger von Luzern, Kriens und Horw, dass niemand ausser ihnen Vieh in den Hergiswald zu treiben habe. Im Jahre 1584 liess die Luzerner Obrigkeit einen Teil des Waldes ausmarchen und erklärte ihn zum Genossengut der Luzerner Bürger.¹²³ Schon 1504 war eine erste Hergiswaldkapelle errichtet worden; in der folgenden Zeit nahmen Wallfahrten, aber auch Vergabungen an die Kapelle von Jahr zu Jahr zu: Schultheiss und Rat der Stadt Luzern schenkten der Kapelle 1589 einen Teil des Genossen-Waldes; der ersten, bescheidenen Kapelle folgte bald eine grössere, schliesslich (1662) eine stattliche Kirche; deren Fonds betrug schon damals etwa neuntausend Gulden.¹²⁴ All diese Vermögenswerte stammten zum grössten Teil aus Schenkungen und Vermächtnissen der Bürgerschaft Luzerns. Der Hergiswald gehörte denn auch zur Zeit des Ancien Régime, wie das Eigental, zum Stadtbezirk.¹²⁵ Dieser Zustand wurde in der helvetischen Sondernungskonvention 1800 anerkannt, die "Pflegschaft des Herrgottswalds" der Stadt zugeteilt.¹²⁶ Die kirchliche Stiftung, bestehend aus der Kaplanei, den Liegenschaften und anderem Vermögen, blieb Eigentum der Stadtgemeinde; als solches wurde sie durch den Verwaltungsrat der Stadt Luzern verwaltet, später (seit 1872) durch den Stadtrat. Im Jahre 1874 wurde die Pflegschaft Herrgottswald dem Kirchenrat zuhanden der katholischen Kirchgemeinde Luzern übergeben.¹²⁷ Politisch kamen die Hergiswaldgüter 1853, zusammen mit den "am Abhange des Pilatusberges liegenden, der Korporationsgemeinde von Luzern eigenthümlich zugehörigen Liegenschaften Neualp, Schild, Bohnern, Mühlemäss und dazugehörigen Waldungen, ... welche alle einen Bestandtheil der politischen und Ortsbürgergemeinde Luzern bilden," zur Einwohnergemeinde Kriens.¹²⁸

¹²² Vgl. Burri, S. 36 (Note 47).

¹²³ Dies berichtet der berühmte Stadtschreiber Renward Cysat (1545 - 1614). Angabe nach Hochstrasser, S. 58. - Vgl. zu Cysat: Walter Frei, Der Luzerner Stadtschreiber Renward Cysat, Heft 27 der Schriftenreihe "Luzern im Wandel der Zeiten", Luzern 1963.

¹²⁴ Vgl. Geschichte und Beschreibung des Wallfahrtsortes Hergiswald, von Joseph Scherer, Kaplan, 2.A.von Joseph Zemp, Kaplan, Luzern 1913, S. 22 f.

¹²⁵ Vgl. Fritz Glauser/Jean Jacques Siegrist, die Luzerner Pfarreien und Landvogteien, Luzerner Historische Veröffentlichungen, Band 7, Luzern 1977, Karte 13, sowie Text S. 86 ff.

¹²⁶ Vgl. vorn (Helvetik), S. 58 (9.).

¹²⁷ Vgl. Alois Steiner, Katholische Kirchgemeinde Luzern 1874 - 1974, Luzern 1973, S. 29.

¹²⁸ Dekret des Grossen Rates über die Zuteilung von Liegenschaften der Gemeinde

Der Bürgen schliesslich (Bürgenberg, heute meist Bürgenstock genannt; gemeint ist nicht der ganze Berg, sondern sein Nordabhang) gehört heute noch politisch zur Stadtgemeinde Luzern. Er ist vollständig vom Kanton Nidwalden umgeben; nur der See verbindet ihn mit der Stadt. Da aber der Begriff der Allmend in der älteren Zeit auch auf den See Anwendung fand, hing nach dieser Auffassung der Bürgenberg mit dem Stadtbezirk zusammen.¹²⁹ Schon 1378 kam er durch Schiedsspruch an Luzern und wurde später Bestandteil der Burgerallmend.¹³⁰ Seine Zugehörigkeit zum Stadtbezirk wurde seither nicht mehr in Frage gestellt; insbesondere überliess auch die Sönderungskonvention den Bürgenberg der Stadt. Heute gehören grosse Teile des praktisch unbebauten Wies- und Waldlandes der Korporationsgemeinde Luzern.

Dieser Exkurs hat uns gezeigt, dass das Gemeindegericht Luzern genau die damalige Stadtgemeinde umfasste.¹³¹ Die Bezeichnung "Stadtgericht", die sich im Laufe der Mediationszeit immer häufiger in den Protokollen findet, ist daher durchaus passend.

Die Gemeindegerichte des Kantons bestanden meist aus fünf Richtern (mit den Präsidenten). Wo ein Gemeindegerichtsbezirk "mehrere ansehnliche Ortschaften" umfasste, sollte, wenn möglich, aus jeder Ortschaft ein Richter gewählt werden. Diese (kleinen) Gerichte ernannten einen Suppleanten. (Die Ernennung erfolgte also nicht durch die Wahlfähigen.)¹³² Wenn ein Gemeindegerichtskreis¹³³ mehr als

Luzern an die Gemeinde Kriens, vom 16. September 1853, GS, Band 2, S. 417 f. - Schon am 22. Dezember 1800 behauptete die Munizipalität Kriens, der Hergiswald, die Neualp und das Eigental gehöre in ihren Bezirk (Prot.Gem.K., S. 69).

¹²⁹ V. Segesser, Band 1, S. 342.

¹³⁰ Vgl. die grundlegenden Ausführungen v. Segessers in Band 1, S. 342 f.; ferner Hochstrasser, S. 55 f.; Franz Zelger in: Ausflug der Korporationsbürger der Stadt Luzern an die Matt am Bürgenstock, 15. August 1924, Luzern 1924, S. 3 ff., besonders S. 17 ff.; Luzerner Haus-Kalender 1962, S. 42 ff.: Zwei "Fremdkörper" im Nidwaldnerland, Untermatt am Bürgenstock; Stadtarchiv Luzern, Akten F 3/A 1 (Historischer Kataster), Untere Matt am Bürgenberg, Kat. 721 a & b, Bandnummer 476/477.

¹³¹ Der Gemeindegerichtsbezirk Luzern umfasste (neben dem Eigental, Hergiswald und Bürgen) den Stadtkirchgang. Dieser war aber mit dem unmittelbar um die Stadt gelegenen Stadtbezirk deckungsgleich. Vgl. Josef Anton Felix Balthasar, Historische, Topographische und Oekonomische Merkwürdigkeiten des Kantons Luzern, Erster Theil, Luzern 1785, S. 16.

¹³² Revidiertes organisches Gesetz (im folgenden OG genannt), § 9 (GS 3, Band 1, S. 26). Die personelle Zusammensetzung der Gemeindegerichte kann den Staatskalendern entnommen werden, vgl. z.B. St.Kal. 1804, S. 7 ff.

¹³³ Der Ausdruck "Gerichtskreis" taucht hier schon auf, synonym für "Gerichtsbezirk".

dreitausend Seelen umfasste, konnten sechs, bei mehr als viertausend Einwohnern gar sieben Richter gewählt werden. Auf besonderes Verlangen eines Gemeindegerichtsbezirkes konnte der Kleine Rat die Ernennung einer noch grösseren Anzahl Richter gestatten.¹³⁴ Die Richter hatten "ausser ihrer Mitte" einen Gerichtsschreiber zu wählen, für dessen Verrichtungen sie verantwortlich waren,¹³⁵ ebenso wie für die Verrichtungen der Botenweibel, die sie "in oder ausser ihrer Mitte" zu ernennen hatten.¹³⁶ In Luzern bestand das Gemeindegericht aus einem Präsidenten, sechs Richtern, einem Gerichtsschreiber, zwei "Kommis" (später "Schreiber" genannt¹³⁷) und zwei Weibeln.¹³⁸

Gewählt wurden die Richter durch das "Volk"¹³⁹ unmittelbar aus allen Einwohnern des Gerichtsbezirkes, die wahlfähig waren und zudem das Alter von fünfundzwanzig Jahren zurückgelegt hatten, zweitausend Franken Vermögen besaßen und lesen, schreiben und rechnen konnten.¹⁴⁰ Alle zwei Jahre am ersten Mai schied die Hälfte der Gemeinderichter aus, das erste Mal (am 1. Mai 1805) durch das Los; die Aus tretenden waren wieder wählbar.¹⁴¹ Wenn ein Richter starb, oder sonst zum Austritt gezwungen wurde, liess der Kleine Rat die Gemeinde zur Ersatzwahl zusammentreten; erfolgte der Austritt aber höchstens ein halbes Jahr vor der regulären Wahlversammlung, stand dem Gemeindegericht selbst die Ersatzwahl zu; der so Gewählte schied auf den nächstfolgenden 1. Mai aus, ohne dass er das Los zu ziehen hatte.¹⁴² Der Kleine Rat bestimmte aus den gewählten Richtern einen Präsidenten, der die ersten zwei Jahre dem Austrittslose nicht unterworfen war; er konnte durch den Kleinen Rat abberufen und durch einen anderen Richter ersetzt werden.¹⁴³

¹³⁴ OG, § 10.

¹³⁵ OG, § 49.

¹³⁶ OG, § 68.

¹³⁷ St.Kal. 1805, S. 10.

¹³⁸ Vgl. z.B. St.Kal. 1804, S. 17.

¹³⁹ OG, § 140 Abs. 1; mit "Volk" sind hier freilich nur die Wahlfähigen gemeint, vgl. vorn, S. 85.

¹⁴⁰ OG, § 137.

¹⁴¹ OG, §§ 143 Abs. 1, 144; die jeweilige Zeit vom 1. Mai eines Jahres bis zum 1. Mai des folgenden Jahres nannte man "gerichtliches Jahr". Vgl. Prot.Vw.R., Band 3, S. 70 (8. Januar 1807).

¹⁴² OG, § 143 Abs. 2 und 3.

¹⁴³ OG, § 140 Abs. 2.

Die Gemeindegerichte hatten sich zur "Beseitigung ihrer richterlichen Geschäfte" wenigstens einmal im Monat zu versammeln - im Sommer um acht Uhr, im Winter um neun Uhr morgens -¹⁴⁴ und die anfallenden Rechtssachen am gleichen Tag, oder spätestens am folgenden Tag zu erledigen. Daneben hielten sie so oft Sitzung, wie es die Geschäfte erforderten.¹⁴⁵ Jeder Rechtsuchende konnte eine ausserordentliche Sitzung verlangen, wenn er die entsprechenden Sporteln entrichtete.¹⁴⁶ Der Gerichtsschreiber hatte ein ausführliches Verhandlungsprotokoll zu führen.¹⁴⁷ Zur Abfassung eines gültigen Richterspruches waren mindestens vier Richter erforderlich; unter ihnen musste der Präsident sein.¹⁴⁸ Das Gemeindegericht bestrafte angemessen jede "respektwidrige Handlung oder Beschimpfung, die man sich gegen ihre Behörde oder einzelne Mitglieder derselben erlauben sollte."¹⁴⁹ Vor den Gemeindegerichten durften keine vom Appellationsgericht patentierten Advokaten auftreten.¹⁵⁰

Die Geschäftsführung der Gemeindegerichte stand unter der Aufsicht des Amtmannes (Präsident des Amtsgerichtes).¹⁵¹ Gemeinderichter, die sich bestechen liessen, wurden abgesetzt.¹⁵² Die Gemeindegerichtspräsidenten waren in ihrem Bezirk Vollziehungsbeamte.¹⁵³

Finanziell war das Gemeindegericht von der Gemeindeverwaltung abhängig. Am 7. Dezember 1805 beschloss die Gemeindeverwaltung der Stadt Luzern "auf ein vom wolweisen Stadtgericht unterem 28. des verflossenen Weinmonats gestelltes Ansuchen, ihnen einen Zuschuss zu Bestreitung seiner zahlreichen Polizeyaufgaben zu bewilligen, ... in Erwägung das eine Erfahrung von beynahe drey Jahren bewiesen hat, das die dem Stadtgericht zu Besorgung der Polizey angewiesenen Hülfquellen dazu nicht hinreichend seyen, ... in Erwägung, dass der Gemeinds-Verwaltung laut der Sönderungs Convention vom 4. Wintermonat 1800 obliegt, die Munizipal Ausgaben zu

¹⁴⁴ OG, § 133.

¹⁴⁵ OG, § 38, 133.

¹⁴⁶ OG, § 39.

¹⁴⁷ OG, § 48.

¹⁴⁸ OG, § 45.

¹⁴⁹ OG, § 129.

¹⁵⁰ OG, § 119.

¹⁵¹ OG, § 13.

¹⁵² OG, § 125.

¹⁵³ OG, § 7 Abs. 2.

bestreiten, ... dass dem woleysen Stadtgericht Gulden achthundert verabfolget werden."¹⁵⁴ Dieser Zuschuss erfolgte für das Gerichtsjahr 1805/1806. Im Januar 1807 prüfte eine Kommission den Zustand der Kasse der Gemeindeverwaltung, worauf beschlossen wurde, dem Stadtgericht für das Gerichtsjahr 1806/1807 sechshundert Gulden in zwei Raten zu übergeben.¹⁵⁵ Verschiedene weitere Zuschüsse folgten;¹⁵⁶ endlich lud im März 1808 der Verwaltungsrat das Gemeindegerecht ein, "damit es in Zukunft solchartiger Aufsuchen überhoben und die Beyträge an die Polizeyausgaben auf einen endlichen und bestimmten Fuss gebracht werden mögen, ... eine Commission niederzusetzen, zu welcher der Verwaltungsrath ebenfalls zwey Mitglieder ernennen werde, welche sodann einen ...Vorschlag zur Genehmigung einzugeben haben."¹⁵⁷ Die Kommission wurde bald darauf tätig,¹⁵⁸ die finanzielle Abhängigkeit des Gemeindegerechts vom Verwaltungsrat institutionalisiert.

III. Die Gemeindeverwaltung (Der Verwaltungsrat)¹⁵⁹

Das genossenbürgergemeindliche Kollegialorgan, zu Beginn Gemeindekammer, schon bald Gemeindeverwaltung und schliesslich Verwaltungsrat genannt, bestand in Luzern von 1799 bis 1832 in fast unveränderter Gestalt. Zur Zeit der Helvetik stand ihm die Munizipalität gegenüber, und die Aufgaben der Gemeindeverwaltung beschränkten sich im wesentlichen auf die Verwaltung der Gemeindegüter. Zur Zeit der Vermittlungsakte gab es neben der Gemeindeverwaltung nur das Gemeindegerecht, welches bedingt noch als Gemeindeorgan angesprochen werden kann, aber nur Reste des Einwohnerprinzips repräsentierte. In der Restaurationszeit schliesslich, dies sei vorweggenommen, sog der Verwaltungsrat alle politische Macht auf Gemeindeebene in sich; das Gemeindegerecht verschwand, und mit ihm die letzten Spuren des Einwohnerprinzips, das 1831 abrupt wieder aufleben sollte.

Stets bestand die Gemeindeverwaltung aus neun Gliedern; Aenderungen betrafen nur Details, die hier nicht interessieren. Für den inneren Aufbau, die Verwaltungsabteilungen der Gemeindeverwaltung, sei deshalb nach vorn gewiesen, auf den

¹⁵⁴ Prot.Vw.R., Band 2, S. 226 f.

¹⁵⁵ Prot.Vw.R., Band 3, S. 70 (8. Januar 1807).

¹⁵⁶ Am 19. Januar 1807 dreihundert Gulden (Prot.Vw.R., Band 3, S. 89, 24. Januar 1807) und am 4. April 1808 vierhundert Gulden (Prot.Vw.R., Band 3, S. 585, 9. April 1808).

¹⁵⁷ Prot.Vw.R., Band 3, S. 555 (12. März 1808).

¹⁵⁸ Vgl. Prot.Vw.R., Band 3, S. 585 (9. April 1808).

¹⁵⁹ Vgl. Note 19.

Abschnitt über die Gemeindekammer zur Zeit der Helvetik.¹⁶⁰

Welche Bedingungen ein Genossbürger erfüllen musste, um in den Verwaltungsrat gewählt werden zu können, kam schon zur Sprache: In der Mediationszeit existierten darüber keine Vorschriften.¹⁶¹ Immerhin setzte man als selbstverständlich voraus, dass nur stimmbfähige Genossbürger auch wählbar waren; von diesen gab es in Luzern wenig mehr als zweihundert. Der Kreis der Wählbaren war somit von vornherein recht klein.

Für die Sonderordnung der Stadt gegenüber der Landschaft wurde folgender Gemeindebeschluss vom 15. Juli 1803¹⁶² für die ganze Mediationszeit konstitutiv: "Da von Herren Schultheiss, Klein und Grossen Räten unsers Kantons erschienene organische Geseze, und besonders der 2. und 3. Titel¹⁶³ derselben, schienen uns von solchem Inhalt zu seyn, das einiges darinn enthaltene für unsere Gemeind und derselben Verhältnisse nicht anwendbar und ausführbar ist. Der 7.te § des 2.ten Titels sagt: "Es hat jede Gemeinde eine Gemeindsverwaltung, bestehend aus einem Gemeindsvorsteher, einem Sekelmeister und einem Waisenpfleger." Da dieser Artikel für unsere Gemeinde unausführbar ist, die weitläufige Besorgung der Armengüter, des Gemeindsekels, des Bauamts usw. in der That mehrere Köpfe fordern, nimmt man noch die neuen und vielfältigen Verrichtungen darzu, die durch das organische Gesez, laut 3.tem Titel im 11. und 12.ten § denen Gemeindsverwaltungen aufgebundet worden¹⁶⁴, so sind wir überzeugt, dass dies alles nicht von dreyn könnte geleistet werden, und haben demnach beschlossen, die Zahl von neun Verwaltern nicht zu vermindern, die, wenn sie ihre Schuldigkeiten erfüllen, gewiss Arbeit genug bekommen werden.

¹⁶⁰ Die Verwaltungsabteilungen können den Staatskalendern entnommen werden. Vgl. z.B. St.Kal. 1804, S. 18 f.

¹⁶¹ Vgl. vorn, S. 88 und Note 87.

¹⁶² "Einmüthiges Gutachten und Gemeinds-Schluss der den 15. Heumonats 1803 abgehaltenen Genoss-Bürgergemeinde", Prot.Vw.R., Band 1, S. 307 ff. Vgl. auch vorn, S. 88 f.

¹⁶³ Gemeint ist das organische Gesetz von 1803 (GS 1, Band 1, S. 37 ff.); die angegebenen Titel und Paragraphen beziehen sich alle auf dieses Gesetz.

¹⁶⁴ GS 1, Band 1, S. 41 f.: "Die Gemeindsverwaltungen besorgen alle Einnahmen und Ausgaben, Rechtsamen und Gerechtigkeiten, laut ihren habenden Verpflichtungen und Aufträgen von Seite der Gemeindsbürger; sie besorgen ferner die Feueranstalten, die Bürgerwache und Nachtwächter, sie erhalten die Strassen, Wege, Brücken, Stege, das Wasser und dessen Leitungen (§ 11). Die Heimatscheine werden von den Gemeindsvorgesetzten, in den Steuerbriefen aber von dem Waisenvogte und zwey Gehülfen ausgestellt und erneuert, von dem Präsidenten und dem Schreiber des Gerichts aber jedesmal unterschrieben und besiegelt" (§ 12).

(2.) Da der 14. und 15. § des 3.ten Titels lauten: das die Gemeindsrechnungen vor der versammelten Gemeinde specificiert sollen abgelegt werden alle zwey Jahr, so sind wir versicheret, dass es viel zweckmässiger, viel erspriesslicher seye, wenn die Gemeinde alle zwey Jahr aus ihrer Mitte einen Rechnungsausschuss oder Commission wählt und ernennt, vor welcher dann die Gemeindschammer oder Beampten ihre Rechnungen ablegen müssen, und welcher Ausschuss verbunden ist, diese eben auf das genaueste zu untersuchen, und bey ihren Eiden und Pflichten der gesamten Genoss-Gemeinde von dem beschehenen Untersuch getreuen Bericht abzustatten, und die schuldigen oder nachlässigen Beampteten derselben zu verzeigen.

(3.) Ebenso finden wir den 16.ten § des 3.ten Titels denen Verhältnissen unserer Gemeindsverwaltung nicht angemessen, indem er die Amtsdauer der Verwalter nur auf zwey Jahre festsetzt. Wenn ja Geschäfte anhaltende Kenntnisse und Erfahrung erfordern, so sind es gewiss Verwaltungsgeschäfte: wir glauben unsrerseits, das eine zweyjährige Amtsdauer, in so einem Fach, dem Beampteten kaum Zeit gibt, die Arbeiten und ihren Gang zu lernen. Unser Gutachten und Wunsch gieng also dahin, die Amtsdauer unserer Verwalter auf sechs Jahre zu bestimmen, und den Austritt derselben zum Dritell, damit die neuen eintretenden Mitglieder von denen darinn verbliebenen die nöthigen Anleitungen zu denen Geschäften bekommen könnten, wo dennoch unbenommen bliebe, das laut gleichem Paragraph die Austretenden wieder wählbar wären.

Schliesslich bittet die Gemeinde, dass, wenn sie über kurz oder lang zu ihrem bessten über obige Punkten Abänderungen zu machen nöthig finden sollte, es ihre unbenommen bleiben möchte, Abänderungen und Zusätze vorzuschlagen."

Das Gutachten der Genossengemeinde wurde am folgenden Tag durch den Kleinen Rat genehmigt und damit rechtskräftig.¹⁶⁵

Die wesentlichen Unterschiede in der Ausgestaltung der Gemeindebehörde der Stadt gegenüber der - ausdrücklich als dispositiv bezeichneten¹⁶⁶ - Regelung des kantonalen Gesetzes waren also: Beibehaltung der neungliedrigen Gemeindeverwaltung, Ueberprüfung der Rechnung ausschliesslich durch einen Ausschuss, sechsjährige Amtsdauer und Drittelserneuerung.

Die neun Verwaltungsräte formierten sich, zur besseren Verteilung der Arbeitslast, zu verschiedenen Kommissionen (Vierer-, Fünfer-, Waisenhaus-, Heimatschein-

¹⁶⁵ Prot.Vw.R., Band 1, S. 309.

¹⁶⁶ § 20 des organischen Gesetzes von 1803.

kommission u.a.), die hier nicht weiter interessieren.¹⁶⁷ Die Sitzungen der Verwalter fanden normalerweise zweimal in der Woche statt.¹⁶⁸

Nicht ganz reibungslos wickelte die Stadtrechnungskommission ihre Geschäfte ab. Es begann schon damit, dass sie vier Jahre im Amt blieb, statt nur zwei, wie vorgesehen. In einem Schreiben vom 16. August 1806 forderte sie die Gemeindeverwaltung auf, "ihre rückständigen Rechnungen mit Beförderung einzugeben, weil sonst die Verwaltung sowohl selbst, als sie, sich gegen die Gemeinde verantwortlich machen würde." Die Gemeindeverwaltung beschloss, dieser Anordnung sobald möglich Folge zu leisten und entschuldigte sich mit den mannigfaltigen Geschäften ihrer Beamten, denen sie, nicht nur in ihrer Eigenschaft als Verwalter, nachzugehen hätten.¹⁶⁹ Später war die Rechnungskommission saumselig; der Verwaltungsrat beschloss am 8. August 1812, sie zur endlichen Rechnungsabnahme zu ermahnen, nachdem sie, "ungeachtet der diesfalls wiederholt an sie gestellten Ansuchen, seit vielen Jahren noch keine der Verwaltungsrechnungen abgenommen und ratifiziert habe, und doch sehr zu wünschen wäre, dass diese so wichtige Sache einmal in Richtigkeit gebracht werden möchte."¹⁷⁰

Die sechsjährige Amtsdauer der Verwaltungsräte hatte zur Folge, dass erst 1809 die erste reguläre Ersatzwahl vorgenommen wurde.¹⁷¹ Für die Drittelserneuerung hatte der Verwaltungsrat ein originelles Verfahren entworfen,¹⁷² das von der Gemein-

¹⁶⁷ Vgl. z.B. Prot.Vw.R., Band 4, S. 4, 7, 9, 18 f., 30, 53, 76 f., 94, 109, 135, 138, 142, 145, 149, 158 ff., 172, 190, 197, 208, 227, 230, 232, 249, 270 (Geschäfte, die der Viererkommission zugewiesen wurden); S. 20, 42, 74, 109, 175, 188, 211, 213, 215, 339 (Geschäfte, die der Fünferkommission zugewiesen wurden). Auch Prot.Vw.R., Band 1, S. 322 (28. Juli 1803): Da durch das neue organische Gesetz der Gemeindeverwaltung die Einquartierung des Militärs, die Besorgung der Heimscheine, Bürgerwachen und Feueranstalten aufgebürdet worden waren, übertrug sie: die Einquartierung des Militärs den Herren Verwaltern Franz Ludwig Balthasar und Lorenz Zurgilgen; die Besorgung der Heimscheine dem Vicepräsidenten Kaspar Büeler und dem Spendverwalter Ulrich Göldlin; die Bürgerwachen dem Herrn Verwalter Josef Segesser; die Feueranstalten dem Rats Herrn und Kantonskommissär Jost Schnider und dem Herrn Spitalverwalter Ludwig Studer; die Besorgung der Gemeindestrassen dem Herrn Verwalter Anton Sonnenberg und dem Herrn Bauverwalter Josef Ritter.

¹⁶⁸ Beschlossen am 7. Mai 1803, Prot.Vw.R., Band 1, S. 288 (Montag und Freitag). 6. August 1803 (Prot.Vw.R., Band 1, S. 325): Mittwoch und Samstag.

¹⁶⁹ Prot.Vw.R., Band 2, S. 437.

¹⁷⁰ Prot.Vw.R., Band 6, S. 224.

¹⁷¹ Siehe auch vorn, S. 89.

¹⁷² Prot.Vw.R., Band 4, S. 457 f.

deversammlung genehmigt wurde.¹⁷³ Danach hatte die Gemeindeversammlung zunächst durch offenes Handmehr zwei Stimmenzähler und zwei Sekretäre zu bestimmen. Hierauf schritt man zur Auslosung der drei austretenden Mitglieder wie folgt: Es wurden neun gleich grosse Zettel angefertigt; auf jeden schrieb man den Namen eines Verwalters. Die Zettel wurden in einen Sack geworfen, dann in einen zweiten neun andere Zettel, wovon sechs mit den Worten "Bleibendes Mitglied" und drei mit der Aufschrift "Austretendes Mitglied". Zwei Kinder zogen gleichzeitig aus jedem Sack einen Zettel und übergaben diese den Stimmenzählern, welche sie laut vorlasen. Die Sekretäre nahmen die Namen der Abtretenden ins Protokoll auf; sie waren wieder wählbar. Für jeden wurde eine besondere Wahl vorgenommen. Unmittelbar vor jeder Wahl hatten die Stimmenzähler die noch anwesenden Bürger zu zählen und die absolute Mehrheit bekanntzugeben. Die Wahl selbst war geheim: Jeder Bürger schrieb den Namen desjenigen, welchen er wählen wollte, auf einen Zettel. Alle Zettel kamen in eine geschlossene Schachtel. Nach beendeter Einlegung zählten die Stimmenzähler die Zettel; kamen sie auf die gleiche Zahl wie vorher bei der Zählung der Anwesenden, lasen sie einen Zettel nach dem andern laut vor, während die Sekretäre das Ergebnis notierten. Kam keine absolute Mehrheit zustande, wurde die Wahl wiederholt. Vereinigte auch danach kein Bürger die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich, entschied das Los, von zwei Kindern gezogen, zwischen denjenigen beiden Kandidaten, welche die meisten Stimmen erzielt hatten (der Fall trat 1809 ein). Auch verstorbene Verwalter wurden der Auslosung unterworfen; wenn der für sie gezogene Zettel "Bleibendes Mitglied" lautete, wurde einfach eine vierte Wahl durchgeführt (auch dieser Fall trat 1809 ein).

C. Aufgaben

I. Aufgaben des Gemeindegerichts

Die Aufgaben des Gemeindegerichts ergaben sich zu einem grossen Teil aus dem organischen Gesetz.¹⁷⁴ Dieses unterschied die "Verrichtungen der Gemeindegerichte" als richterliche Behörde, als Verwaltungsbehörde und als Polizeibehörde.

Als richterliche Behörde sprach das Gemeindegericht in jedem Zivilstreit in erster Instanz und in letzter, wenn der Streitwert zweiunddreissig Franken nicht überstieg und die Sache "weder die Ehre, noch ein ewiges Recht oder Beschwerde"

¹⁷³ Prot. Vw.R., Band 1, S. 380. - Das Verfahren war dem kantonalen zur alle zwei Jahre stattfindenden Drittelserneuerung des Kleinen Rates nachempfunden; auch dieses sah den Beizug von Kindern vor, die aus einem Sack Zettel mit den Aufschriften "Bleibendes" oder "Austretendes Mitglied" zu ziehen hatten. Vgl. His, Verfassungsgeschichte, S. 41 f.

¹⁷⁴ Meine Angaben beziehen sich jeweils auf das revidierte organische Gesetz vom 21. Januar 1804, (GS 3, Band 1, S. 91 ff.).

beträf.¹⁷⁵ Bevor das Gemeindegericht auf eine Rechtssache eintrat, hatte es beide Parteien anzuhören und zu versuchen, diese zu einem Vergleich zu bewegen.¹⁷⁶ Weitere prozessuale Vorschriften sind hier nicht zu betrachten.¹⁷⁷

Als Verwaltungsbehörde sprach das Gemeindegericht erstinstanzlich über Verwaltungssachen; darunter verstand man Streitigkeiten über die Verteilung und Benützung der Gemeindegüter, Steuern, Strassenunterhalt, Heimatscheine, Vormundschaftswesen und anderes.¹⁷⁸ Die Appellation ging an den Kleinen Rat,¹⁷⁹ unter dessen Aufsicht das Gemeindegericht die "vormundschaftliche Polizey" ausübte, d.h. unter Beiziehung der Gemeindeverwaltung und auf deren Vorschlag die Vormünder und Beistände ernannte sowie deren Rechnungen prüfte.¹⁸⁰ Auch Sachen der nichtstreitigen Gerichtsbarkeit - Verrechnungen, Fertigung von Käufen und Täuschen, Errichtung von Gülden, Toterklärungen etc. - oblagen dem Gemeindegericht.¹⁸¹

Als Polizeibehörde richtete das Gemeindegericht erstinstanzlich alle kleineren Polizeivergehen und persönlichen Beleidigungen wie Beschimpfungen, Verleumdungen, Schlägereien, Raufhändel, die keine schädlichen Folgen für die Gesundheit hatten; ferner Frevel, Verletzungen des öffentlichen oder privaten Eigentums, die keine Diebstähle waren und nicht von den Strafgesetzen zu den Verbrechen gezählt wurden; endlich Verstösse gegen lokale Polizeivorschriften. Die Entscheide des Gemeindegerichtes waren bis auf sechs Franken inappellabel; bei Zahlungsunfähigkeit des Verurteilten wurde eine angemessene Leibesstrafe verhängt.¹⁸² Der Gerichtspräsident nahm Anzeigen von Polizeivergehen entgegen, die er jedoch auch von Amtes wegen zu untersuchen hatte, wenn sie ihm zur Kenntnis kamen.¹⁸³

Neben diesen polizeirichterlichen Aufgaben oblag den Gemeindegerichten als Polizeibehörde die Aufsicht über die Güte der Lebensmittel und deren Verkauf, die Prüfung von Mass und Gewicht, die Vollziehung der Polizeigesetze über Handwerk und

¹⁷⁵ OG, § 46.

¹⁷⁶ OG, § 40. Vgl. zu den Gemeindegerichten auch Gotthard Egli, die Entwicklung der Gerichtsverfassung in Luzern, Luzern 1912, S. 84 ff.

¹⁷⁷ Siehe OG, §§ 41 ff., 47 f.

¹⁷⁸ Vgl. OG, § 50.

¹⁷⁹ OG, § 52.

¹⁸⁰ OG, § 53.

¹⁸¹ OG, §§ 57 ff.

¹⁸² OG, § 61.

¹⁸³ OG, § 62.

Gewerbe, die Fremden, die Gasthöfe, Schenkhäuser, Jahr- und Wochenmärkte, die Massnahmen gegen Epidemien und Viehseuchen sowie gefährliche und schädliche Tiere, die Vollziehung der Verordnungen betreffend Bettler und Arme, die Erteilung der Lebens- und Totenscheine, Zeugnisse der Wahrheit etc., endlich die Einquartierung des Militärs und die Ernennung der nötigen Quartiermeister.¹⁸⁴

Im November 1806 begann, auf Anregung der Polizeikammer des Kleinen Rates, das Gemeindegericht Luzern, zusammen mit der Gemeindeverwaltung, für die Stadt eine Polizeiverordnung auszuarbeiten, die das organische Gesetz ergänzen sollte, dessen Vorschriften doch recht allgemein gehalten waren.¹⁸⁵ Am 8. Juli 1807 war das Werk vollendet.¹⁸⁶ Erlassen vom "Gemeinde-Gericht der Stadt Luzern in Verbindung mit derselben Gemeinde-Verwaltung" enthielt es sehr konkrete Vorschriften zur "Offen- und Reinhaltung der öffentlichen Plätze und Gassen",¹⁸⁷ zu deren Sicherstellung,¹⁸⁸ zur "Reinhaltung der öffentlichen Wässer",¹⁸⁹ gesundheits-,¹⁹⁰

¹⁸⁴ OG, § 66.

¹⁸⁵ Vgl. Prot.Vw.R., Band 3, S. 17 (22. November 1806); siehe auch S. 27, 59 und 290.

¹⁸⁶ "Polizeiverordnung der Stadt Luzern" (1807). Stadtarchiv Luzern, Akten Polizeidirektion, Polizeiorganisation 1799 - 1950, provisorische Nr. B 3.20.

¹⁸⁷ (6.) "Das Herumlaufen der Gänse, Hühner, Enten u.s.w. auf den Gassen, Plätzen und in den Vorstädten, so wie auf der Allmend und andern fremden Eigenthum, ist gänzlich verbotnen."

¹⁸⁸ (8.) "Aus den Fenstern darf weder reines Wasser noch Urin oder andere Unreinlichkeiten auf die Plätze und Gassen geschüttet, oder geworfen werden." (14.) "Die Dachdecken seyen, so oft sie ein Dach ausbessern, gehalten, zum warnenden Zeichen dessen, einen Dachziegel an einem Seil in die Gasse herunter zu hängen."

¹⁸⁹ (16.) "Es soll ... nichts Unsauberes oder Schweres in die Reuss, den See, den Grendel, den Krienbach und die Stadtgräben geworfen, und letzteres auf Kösten desjenigen, welcher dergleichen hineingeworfen hätte, wiederum herausgehoben werden."

¹⁹⁰ (17.) "Keine todten Thiere, oder andere verdorbene Sachen sollen weder ins Wasser noch in Gräben geworfen, sondern sorgfältig vergraben werden." (20.) "Keine unreifen, verdorbenen, und der Gesundheit nachtheiligen Früchte - was Namen diese seyen - sollen auf den öffentlichen Markt gebracht, und feilgeboten werden." (21.) "Die Kloaken, Tollen und die Schweinetränken sollen immerhin zur Nachtzeit, und zwar im Winter des Morgens vor 7 Uhr, und Abends nach 7 Uhr, im Sommer aber des Morgens vor 5 Uhr, und Abends nach neun Uhr aus der Stadt und den Vorstädten weggeschafft werden." (22.) "Ohne Bewilligung des Polizeiamts dürfen nirgends ... Miststöße angelegt werden, und zwar bey Gefahr, dass dieselben zu Gunsten des Spitals werden weggenommen werden." (23.) "In der Stadt soll kein Schweinestall geduldet werden."

feuersicherheits-¹⁹¹ und sittlichkeitspolizeiliche¹⁹² Vorschriften sowie "Verordnungen gegen Beschädigungen, Frevel und Muthwillen",¹⁹³ "allgemeine Polizeyverfügungen",¹⁹⁴ und Strafbestimmungen.¹⁹⁵ Der Kleine Rat genehmigte die Verordnung am 22. Juli 1807. Zur Durchsetzung der einzelnen Bestimmungen, und auch um "für eine bessere Polizey im allgemeinen zu sorgen" ordnete er zugleich für die Stadt Luzern ein besonderes Polizeiamt an. Dieses sollte aus je zwei Mitgliedern des Gemeindegerichts und der Gemeindeverwaltung bestehen und durch die letztere besoldet werden. Der Präsident des Gemeindegerichts hatte den Vorsitz zu führen. Die vom Polizeiamt verhängten Strafen und angeordneten Entschädigungsleistungen bis vier Franken waren inappellabel.

Am 8. August 1807 beauftragte die Gemeindeverwaltung ihre Viererkommission, einen Vorschlag zur Besoldung des Polizeiamtes auszuarbeiten. Dem (noch nicht bestehenden) Polizeiamt wurde zum vorneherein das Recht zugestanden, die Höhe seiner eigenen Besoldung ebenfalls vorzuschlagen.¹⁹⁶ Am 12. August sprach die Gemeindeverwaltung jedem Mitglied des Polizeiamtes ein jährliches Gehalt von achtzig Franken zu, ebensoviel dem Schreiber und dem Weibel zwanzig Franken. Zu Beginn erhielten alle eine Gratifikation von zwanzig Franken, "wegen der neu zu treffenden Einrichtung des Polizeywesens und der daher vermehrten Arbeit." Sporteln, Busen und Aehnliches sollten, nach Deckung der mit der Polizei verbundenen Ausgaben, je zur Hälfte in die Kasse des Gemeindegerichts und in diejenige der Gemeindever-

¹⁹¹ (24.) "Es soll sich niemand mit offenen Lichtern in Scheune, Ställe und andere Orte, wo sich feuerfängende Gegenstände befinden, begeben dürfen."

¹⁹² (34.) "Die Weibspersonen sollen sich eine halbe Stunde Abends nach Bethglockezeit weder auf öffentlichen Plätzen noch in den Gassen sehen lassen, ohne ein Licht mit sich zu tragen, es wäre denn Sache, dass sie von ihren Vätern, Vormündern, Männern oder nächsten Anverwandten begleitet würden."

¹⁹³ (38.) "Die Beschädigungen an Heken (Hägen), Zäunen, an Bäumen, Bänken, Lehnen, Pfählen, Stüden, Gitter u.s.w. verüben, die sich an öffentlichen Orten befinden, werden nebst Verhängung des Schadenersatzes über den Beschädiger, mit einer angemessenen Strafe gezüchtigt." (41.) "Von der Ecke, welche bey Gut Tripschen in den See hineingeht, und vom weissen Hause an niederwärts bis unten ausser der Stadt ist verbothen, Möhren, Enten, Tauchentchen, Storchen, und andere Wasservögel zu plagen, zu verfolgen, zu schiessen, derselben Eyer auszunehmen, oder ihre Nester zu zerstören."

¹⁹⁴ (44.) "Ferner dürfen alle unserer Angehörigen, welche kein Vermögen versteuern, auch keine Hunde halten, und diese, falls sie bey ihnen angetroffen würden, sollen ihnen sogleich weggenommen werden."

¹⁹⁵ (45.) "... im Falle der Armuth können derley Fehlbare, zur Abverdienung der ihnen auferlegten Geldstrafe und Schadenersatzleistung, zu gemeinnützigen Arbeiten angehalten werden."

¹⁹⁶ Prot.Vw.R., Band 3, S. 302 (8. August 1807).

waltung fallen. Anschliessend wurden zwei Gemeindeverwalter zu Mitgliedern des Polizeiamtes ernannt.¹⁹⁷ Am 12. September meldete das Polizeiamt der Gemeindeverwaltung, dass zur Durchsetzung der neuen Polizeiverordnung besoldete Aufseher angestellt werden müssten; die Bitte um einen Vorschuss von zweihundert Franken wurde erfüllt. Die Summe sollte von den Fronfasten-Geldern¹⁹⁸ genommen werden und allmählich wieder zu diesen zurückgelegt werden.¹⁹⁹

Gegen Ende der Mediationszeit kam es zu Kompetenzkonflikten zwischen Polizeiamt und Stadtgericht. Das Polizeiamt behauptete, gestützt auf die Polizeiverordnung von 1807 und besonders die Ergänzung des Kleinen Rates zu dieser, wonach es nicht nur zur Durchsetzung der Polizeiverordnung geschaffen werde, sondern auch um "für eine bessere Polizey im allgemeinen zu sorgen", sich aller Polizeisachen annehmen zu dürfen, nicht nur derer, die in der Verordnung erwähnt waren. Das Stadtgericht vertrat die gegenteilige Ansicht.²⁰⁰ Der Konflikt kam vor den Kleinen Rat, der festlegte: (1.) Die Kompetenz des Polizeiamtes der Stadt Luzern erstreckt sich nur auf diejenigen Polizeifälle, welche in den vierundvierzig Artikeln der Polizeiverordnung von 1807 ausdrücklich genannt sind. (2.) Ueber die übrigen kleinen Polizeivergehen, wie Verleumdungen, Beschimpfungen, Schlägereien und kleine Verletzungen, die im Gerichtskreis Luzern vorkommen und die in § 61 des organischen Gesetzes²⁰¹ aufgezählt sind, hat das Gemeindericht in erster Instanz zu sprechen.²⁰²

¹⁹⁷ Prot.Vw.R., Band 3, S. 309 f. (12. August 1807).

¹⁹⁸ Fronfasten (Quatembertage): die als Busstage begangenen Mittwoche, Freitage und Samstage nach dem ersten Fastensonntag, in der Pfingstwoche, nach dem dritten Sonntag im September und im Advent (also vier Jahrestermine). - In Luzern war schon im späten 18. Jahrhundert das "Fronfastengeld", ein Wachtgeld für die Stadtgarnison, alle Fronfasten, also viermal jährlich, eingezogen worden. Mit der Helvetik verschwand die Stadtgarnison, und mit ihr das Fronfastengeld. Jetzt, in der Mediation, erinnerte man sich an die alte Polizeisteuer. Die Regierung bewilligte der Gemeindeverwaltung die Erhebung des Fronfastengeldes am 28. Juni 1806 (vgl. P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 246 ff., 17. Juni 1815). Jeder Haushalt (also nicht nur die Bürger) hatte jährlich vier Franken abzugeben. Da man von den armen Einwohnern nichts einziehen konnte, kamen jährlich ca. 3200 Franken zusammen (vgl. auch Prot.Vw.R., Band 2, S. 324 f., 21. Mai 1806).

¹⁹⁹ Prot.Vw.R., Band 3, S. 347 (12. September 1807).

²⁰⁰ Vgl. Prot.Vw.R., Band 6, S. 239 (19. August 1812).

²⁰¹ Vgl. vorn, S. 103.

²⁰² Prot.Vw.R., Band 7, S. 73 (7. Juli 1813).

II. Aufgaben der Gemeindeverwaltung (des Verwaltungsrates)

Das organische Gesetz wies den Gemeindeverwaltungen des ganzen Kantons folgende Aufgaben zu:²⁰³ Besorgung und Verwaltung aller den Anteilhabern an den Gemeingütern gehörenden Güter, der damit verbundenen Rechte und die Verwendung der daraus sich ergebenden Einkünfte; Erbauung und Ausbesserung der Gebäude, Brücken, Dämme, Strassen, Brunnen und Wasserleitungen, deren Erhaltung den Gemeinden oblag; Ernennung der Nachtwächter und Aufsicht über die Feuersicherheit; Erteilung der Heimatscheine und Führung eines Verzeichnisses der Heimatgenossen; schliesslich dort, wo Bürgergüter und Armenpflege einen Bezirk ausmachten, auch die Besorgung der Armengüter. Das waren im wesentlichen die Aufgaben der helvetischen Anteilhabergemeinden, vermehrt um einige Aufgaben der ehemaligen Munizipalgemeinden. Klarer kann man sie wie folgt gliedern: Erteilung des Bürgerrechts, Armenpflege, Polizeiaufgaben und Güterverwaltung.

Das Bürgerrecht wird im folgenden Abschnitt behandelt werden.

An der Armenpflege änderte sich in der Stadt faktisch wenig. Wie eh und je erhielten im Verarmungsfall all diejenigen Unterstützung aus den "Armenämtern", welche sich in diese eingekauft hatten, somit Bürger und Hintersassen. Neu war, dass dieser Personenkreis durch den "Beschluss betreffend die Abschaffung des Bettelgehens" von 1803 einen rechtlichen Anspruch auf Armenunterstützung erhielt.²⁰⁴ Mit dem Heimatschein schuf man eine Urkunde, die das Recht bescheinigte, jederzeit in seine Heimatgemeinde zurückzukehren, wo man im Verarmungsfall öffentliche Unterstützung erhielt.²⁰⁵ Damit war es problemlos möglich, ausserhalb seines Bürgerortes Wohnsitz zu nehmen.²⁰⁶ Neu war auch, dass den Gemeinden heimatlose Personen zugeteilt wurden, die im Verarmungsfall zu unterhalten waren; auf die Stadtgemeinde Luzern kamen zweiundzwanzig dieser sog. "Eingeteilten".²⁰⁷ Den Gemeinden wurde die Erhebung von Armen- und Waisensteuern gestattet, wenn der Ertrag

²⁰³ Revidiertes OG vom 21. Januar 1804, §§ 24 ff., GS 3, Band 1, S. 99 f.

²⁰⁴ GS 1, Band 3, S. 45 ff., § 2: "Jede Gemeinde oder Steuerbrief ist verpflichtet, ihre wahrhaft Armen, denen ihr Alter oder andere Leibesgebrechen und Umstände sich selbst zu ernähren nicht gestatten, nebst deren unerzogenen Kindern, auf eine der Menschheit angemessene Art zu erhalten."

²⁰⁵ Vgl. das "Gesetz betreffend die Niederlassung eines Kantonsbürgers in einer andern Gemeinde" vom 18. Februar 1804, GS 1, Band 2, S. 152 f.

²⁰⁶ Vgl. dazu Walthard, S. 20 f.

²⁰⁷ Vgl. das "Gesetz betreffend die Eyntheilung heymatloser Personen" vom 26. Oktober 1804, GS 1, Band 4, S. 30 ff.

der Armengüter nicht ausreichte,²⁰⁸ was fast in allen Gemeinden der Fall war, nicht aber in der Stadt; die Armengüter waren hier so bedeutend, dass erst seit 1926 eine Armensteuer regelmässig erhoben werden musste. Weiter ist die Armenpflege hier nicht zu verfolgen.²⁰⁹

Von den Polizeiaufgaben²¹⁰ der Stadtverwaltung interessiert uns nur der polizeiliche Wachtdienst.

Am 30. Juli 1803 teilte die Stadtverwaltung den Quartierwachtmeistern mit, dass sie von nun an von ihr befehligt würden (nicht mehr von der Munizipalität), dass sie auch Aufträge des Gemeindegerichts zu befolgen, sich allen von diesen zwei Behörden an sie gelangenden Aufträgen und Anordnungen zu unterwerfen hätten. Angestellt und entlassen würden sie von der Stadtverwaltung, der man auch die Bürgerwacht untergeordnet sei. Saumseligkeiten der Hochwächter oder rufenden Wächter hätten die Wachtmeister anzuzeigen; weiter sollten sie in ihren Quartieren ein genaues Verzeichnis der Einwohner (Bürger, Wintersässen, Gäste und Fremden) anfertigen, unter Anmerkung der entsprechenden Hausnummern. Besondere Aufmerksamkeit sollten sie den Fremden widmen, die sich erst kürzlich niedergelassen hätten, und feststellen, wer diesen Leuten ein Hauslehen gegeben hätte.²¹¹ Am gleichen Tag kamen die Hochwächter und rufenden Wächter zur Stadtverwaltung. Auch ihnen wurde mitgeteilt, sie unterständen den Befehlen der Stadtverwaltung und des Gemeindegerichts; auch sie würden von der Stadtverwaltung "besetzt und entsetzt"; Saumseligkeiten der Quartierwachtmeister hätten sie dem Inspektor über die Bürgerwacht - einem Verwalter - zu melden.²¹² Damit war der polizeiliche Wachtdienst offiziell zur Sache der Stadtverwaltung erklärt. Schon bald entstand daraus eine Bürgerwache im wörtlichen Sinn: Die Stadtverwaltung beschloss am 6. August 1803, "da jeder Gemeinds-Bürger schuldig ist, das seinige zu denen allgemeinen Lasten beizutragen, folglich auch billig, das dergleichen Kosten und Lasten so viel möglich gleich vertheilt werden sollen", dass jeder Gemeindebürger vom sechzehnten bis zum sechzigsten Jahr persönlich zum Wachtdienst beitragen solle, ausgenommen nur die bei-

²⁰⁸ § 19 der Bettelordnung vom 23. Juli 1803 (GS 1, Band 3, S. 51 f.); §§ 7 - 11 der "Verordnung betreffend den künftigen Unterhalt der Armen" vom 22. April 1805, GS 1, Band 5, S. 47 f.; "Gesetz, bestimmend die Art und Weise der Erhebung von Gemeinde-, Armen- und Waisensteuern, festsetzend die Kadasterschätzungen als Maassstab zur Besteuerung der Liegenschaften und anordnend die Strafen gegen treulose Steuerpflichtigen" vom 20. Mai 1808, GS 2, Band 3, S. 136 f.

²⁰⁹ Siehe Erwin Häfeli, Das öffentliche Armenwesen des Kantons Luzern, Diss. Bern 1928. Mediation: S. 6 ff.

²¹⁰ Vgl. zum Polizeibegriff vorn (Helvetik), Note 78.

²¹¹ Prot.Vw.R., Band 1, S. 322 f.

²¹² Prot.Vw.R., Band 1, S. 323.

den "Ehrenhäupter" (Schultheissen).²¹³ Der Kleine Rat genehmigte diese Sonderordnung am 8. August.²¹⁴ Am 30. November wurde ein "Wacht-Rodell" errichtet; jedem Bürger konnten nun zum voraus die Zeiten seines Wachtdienstes angesagt werden.²¹⁵ Die meisten Bürger scheinen diese Pflicht klaglos auf sich genommen zu haben; immerhin kam es auch zu einigen Verweigerungen, wogegen die Stadtverwaltung energisch einschritt und die Unwilligen - unter anderem einen Appellationsrichter - vor das Stadtgericht zitierte.²¹⁶

Schon am 7. Mai 1804 bemerkte die Kriegskammer des Kleinen Rates in einer Zuschrift an das Stadtgericht, dass statt der bisherigen Bürgerwache eine neue Polizeiwache errichtet werden solle, die mehr militärisches Ansehen habe.²¹⁷ Die Regierung wollte in der Hauptstadt, die doch auch ihr Sitz war, eine stärkere Polizeipräsenz. Das Stadtgericht fühlte sich allein nicht kompetent, einen Vorschlag zur Lösung dieses wichtigen Problems zu machen, und beriet sich mit der Stadtverwaltung. Gemeinsam übergaben sie der Kriegskammer am 30. Juni 1804 einen Entwurf zur Organisation einer Polizeiwache, der jedoch die hoheitliche Genehmigung nicht erhielt.²¹⁸ Die Kriegskammer übergab darauf der Stadtverwaltung einen eigenen Entwurf "zur Errichtung einer mit der Polizeywache verbundenen Besatzung" zur Prüfung, der jedoch der Stadtverwaltung gar nicht zusagte.²¹⁹ Sie war eben der Meinung, die bisherige, mit Bewilligung des Kleinen Rates aufgestellte Bürgerwacht, habe ihren Zweck erfüllt; es ginge darum, für "die innere Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu sorgen"; in verschiedenen Fällen habe die Bürgerwache bewiesen, dass die "Anzahl der aufziehenden Mannschaft zur Herstellung und Beybehaltung der Ruhe hinlänglich seye"; man müsse zwar gestehen, dass diese Wache "nicht schaulich und nicht zur Parade eingerichtet" sei; dies sei aber auch nicht der Grund ihres Daseins.²²⁰ Die Sache geriet darauf ins Stocken. Erst 1806, als durch die Neuorga-

²¹³ Prot.Vw.R., Band 1, S. 325.

²¹⁴ Prot.Vw.R., Band 1, S. 327.

²¹⁵ Prot.Vw.R., Band 1, S. 463.

²¹⁶ Prot.Vw.R., Band 1, S. 463; auch Band 2, S. 223 (30. November 1805) und S. 229 (11. Dezember 1805).

²¹⁷ Vgl. zum Folgenden P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 246 ff. (Rückblick am 17. Juni 1815).

²¹⁸ Schreiben der Polizei- und Kriegskammer an die Stadtverwaltung vom 28. Dezember 1804.

²¹⁹ Schreiben der Stadtverwaltung an die Polizei- und Kriegskammer vom 28. Januar 1805.

²²⁰ Prot.Vw.R., Band 1, S. 480 f. (14. Mai 1804).

nisation der kantonalen Miliztruppen ein Scharfschützen-Freikorps geschaffen wurde,²²¹ beschloss der Kleine Rat am 2. Mai, dieses Freikorps solle "zur Handhabung der allgemeinen Ruhe und Sicherheit" die Polizeiwache in der Stadt Luzern übernehmen.²²² Ein Mitglied der Stadtverwaltung hatte jeweils den Sitzungen des Verwaltungsrates des Freikorps beizuwohnen.²²³ Das Freikorps übernahm den Wachtdienst in Luzern am 1. Juli 1806, womit die bisherige Bürgerwache überflüssig wurde; die Stadtverwaltung beschloss, sie einzustellen. Zugleich verzichtete man auf die Schildwachen beim Gemeindehaus (Rathaus); dafür wurden die äusseren Türen mit Schlössern versehen.²²⁴ Die Stadtverwaltung erhielt vom Freikorps eine Mannschaftsliste zugesandt; die Stadtverwaltung dankte das und empfahl der neuen Wache "die Handhabung guter Polizey in der Stadt."²²⁵ Da nun aber der Kanton gleichsam der Stadt eine Dienstleistung erbrachte, sie von verschiedenen ortspolizeilichen Aufgaben befreite, verlangte er dafür ein Entgelt. Man einigte sich auf 3'200 Franken jährlich; soviel kam durch das Fronfastengeld²²⁶ zusammen, eine wiedererdeckte Polizeisteuer, deren Erhebung von allen Haushalten der Kleine Rat am 28. Juni 1806 bewilligte.²²⁷

Das Freikorps verrichtete seinen Wachtdienst bis Ende Mai 1809. Am 12. Mai meldete die Kriegskammer des Kleinen Rates dem Verwaltungsrat der Stadt Luzern, dass die Auflösung des Freikorps bevorstehe und bat ihn, seine Ansichten vorzutragen, wie eine neue Polizeiwache zu organisieren sei.²²⁸ Der Verwaltungsrat zeigte keine Eile²²⁹ und erhielt am 15. Juli ein Schreiben der Regierung, worin diese ultimativ festlegte: der Verwaltungsrat habe entweder eine Summe von 4'000 - 5'000 Franken jährlich zur Besoldung der Stadtpolizeiwache zur Verfügung zu stellen, oder aber die Besoldung der Wache auf sich zu nehmen; in beiden Fällen sei die Polizeiwache der Aufsicht des Kleinen Rates (oder einer seiner Kammern) unter-

²²¹ Gesetz über die neue Organisation der Miliztruppen des Kantons Luzern vom 23. April 1806 (GS 2, Band 1, S. 123 ff.), VI. Abschnitt (S. 142 f.): Bildung eines Scharfschützen-Freikorps.

²²² Prot.Vw.R., Band 2, S. 324 f. (21. Mai 1806).

²²³ Prot.Vw.R., Band 2, S. 326 (24. Mai 1806).

²²⁴ Prot.Vw.R., Band 2, S. 367 (28. Juni 1806).

²²⁵ Prot.Vw.R., Band 2, S. 369 (2. Juli 1806).

²²⁶ Vgl. Note 198.

²²⁷ Prot.Vw.R., Band 4, S. 507 f. (9. August 1809).

²²⁸ Prot.Vw.R., Band 4, S. 390 (13. Mai 1809).

²²⁹ Schreiben des Verwaltungsrates an den Kleinen Rat vom 24. Mai (Prot.Vw.R., Band 4, S. 402): "Was will die Regierung mit dieser Wache?"

stellt. Vier Verwaltungsräte wurden beauftragt, zu untersuchen, was für die Stadt günstiger war.²³⁰ Sie erstatteten am 9. August ihren Bericht: der Kleine Rat habe am 28. Juni 1806 bewilligt, dass zur Bestreitung der Polizeiwache ein Fronfastengeld von den Einwohnern der Stadt bezogen werde. Der jährliche Ertrag von 3'200 Franken reiche aus, um eine Wache von täglich sieben Mann, jeder zu acht Batzen, zu halten, und fünfundzwanzig bis dreissig Mann zu kleiden und zu bewaffnen, zudem Schildwachen beim Kornhaus und in den Jahrmärkten und andern ausserordentlichen Fällen zu setzen. Nun solle der Verwaltungsrat gemäss Regierungsbeschluss vom 15. Juli nur besolden, nicht bewaffnen und kleiden; so hoffe er, dass diese Summe genehm sei. Das Angebot sei umso billiger, als nebst der Wache noch die Plantons bei den Stadttoren seien, was beinahe 2'000 Franken jährlich erfordere. Sollte der Kleine Rat wider Erwarten mit der Summe nicht zufrieden sein, werde der Verwaltungsrat ohne weiteres die Besoldung übernehmen.²³¹ Die Regierung erachtete aber diese Wache von sieben Mann als völlig ungenügend²³² und stellte den Verwaltungsrat vor die Wahl: entweder jährlich 4'800 Franken zu zahlen, oder eine zweiundzwanzig Mann starke Wache zu organisieren, wie ein beigelegter Entwurf das vorsah.²³³ Der Verwaltungsrat wollte von beidem nichts wissen; allein, die Regierung gab nicht nach: sie übernehme schon die Besoldung des Platzmajors, die Bewaffnung der Polizeiwache und andere Aufgaben, die eigentlich Munizipalsachen seien; eingedenk auch der hohen Dotation, welche die Stadt durch die Sönderung erhalten habe bestehe kein Grund, vom Entwurf abzuweichen. Der Verwaltungsrat solle sich bis zum 15. September für eine der beiden Möglichkeiten entscheiden. Betroffen erklärte er, lieber jährlich den Geldbetrag zu überweisen; 4'800 Franken seien jedoch nicht tragbar, die gesamten Polizeiausgaben erreichten dann die exorbitante Summe von 11'000 Franken jährlich. Er wolle es der Regierung überlassen, die Höhe der Summe zu bestimmen, "in vollem Vertrauen, dass ihre Gerechtigkeit und Güte auf die ohnehin bedrängte Lage der Gemeinde väterliche Rücksicht nehmen, dieser daher keine unverhältnismässige Bürde auferlegen, und mithin auch dem Verwaltungsrat den fernern Bezug des Fronfastengeldes ... bewilligen werde. Würde wider Vermuthen diese Erwartung nicht in Erfüllung gehen, ... werde der Verwaltungsrath ... bedauern, dass, nachdem Revolution, Krieg und Stockung alles Gewerbs die Hilfsquellen der Gemeinde theils erschöpft, theils gelähmt, und den Privatwohlstand

²³⁰ Prot.Vw.R., Band 4, S. 487 f. (2. August 1809).

²³¹ Prot.Vw.R., Band 4, S. 507 f. (9. August 1809).

²³² Auszug aus den Verhandlungen des Grossen Rates vom 2. März 1868, S. 1 (Stadtarchiv Luzern, Akten Polizeidirektion, Polizeiorganisation 1799 - 1950, provisorische Nr. B 3.20).

²³³ Schreiben der Finanzkammer des Kleinen Rates an den Verwaltungsrat, Prot.Vw.R., Band 4, S. 534 f. (30. August 1809).

des gänzlichen untergraben haben, sie auch noch die öffentlichen, ihr durch die Mediationsakte zugetheilten Hilfsmittel, durch die allein dem gesunkenen Wohlstande wieder in etwas hätte können aufgeholfen werden, verlieren solle. Indessen werde dem Verwaltungsrath immer die Beruhigung bleiben, für seine Mitbürger das gethan zu haben, was seine Pflicht ihm gebot und seine Stellung ihm erlaubte."²³⁴ Den Kleinen Rat beeindruckten diese Ausführungen wenig; am 16. September 1809 erliess er einen Beschluss über Organisation der zur Aufrechterhaltung der Ruhe, gesetzlichen Ordnung und Sicherheit am Sitze der Kantonsbehörden dienenden Polizeiwache, der im wesentlichen bestimmte, es solle in Luzern eine ständige, aus zweiundzwanzig Mann bestehende Polizeiwache errichtet werden, die unter der Aufsicht und den unmittelbaren Befehlen der Regierung, bzw. deren Polizeikammer, stehe und von ihr angeworben werde. Dafür hatte die Stadt dem Kanton eine fixe jährliche Summe von 4'800 Franken zu entrichten. Der Bezug des Fronfastengeldes wurde ihr weiterhin gestattet. Es reichte aber zur Bestreitung dieser Kosten nicht aus; der Restbetrag musste aus dem "Bürgerfond" (gemeint ist wohl der Dotationsfonds) genommen werden, was der Stadt "sehr lästig" war,²³⁵ zumal sie nebst diesem Beitrag an die Kosten der höheren Polizei auch noch die niedere oder Lokalpolizei auf ihre Kosten zu besorgen hatte, besonders die von ihr angestellten Stadtpolizeibedienten (Nachtschreiber, Stadtprofosen, Torplantons, Nachtwächter, Quartierwachmeister) zu besolden. Am 30. Oktober 1809 beschloss der Kleine Rat, die Polizeiwache von zweiundzwanzig Mann durch eine das ganze Jahr dauernde Militärschule von jeweils dreissig Mann zu ersetzen.

Die weitere Entwicklung des polizeilichen Wachtdienstes, besonders auch die Anfänge der Stadtpolizei in ihrer heutigen Ausgestaltung, werden wir in der Restaurationszeit verfolgen.

Wenden wir uns jetzt noch einigen Besonderheiten der Güterverwaltung zu. Der Leser weiss bereits, dass gegen Ende der Mediationszeit ein Gemeindeorganisationsentwurf die hoheitliche Genehmigung nicht erhielt, weil er von der Voraussetzung ausging, das gesamte in der Sönderungskonvention der Stadtgemeinde zugewiesene Dotationsgut sei Eigentum der Bürgerschaft der Stadt Luzern.²³⁶ Der Organisationsentwurf interessiert hier nicht weiter, wohl aber die Argumente und Gegenargumente der Regierung und des Verwaltungsrates in ihrer Auseinandersetzung. Diese sind geeignet, erstmals etwas Licht auf die Ursachen zu werfen, die bewirkten, dass das seit der helvetischen Sönderung einheitliche, oder mindestens einheitlich ver-

²³⁴ Prot.Vw.R., Band 4, S. 550 f. (11. September 1809).

²³⁵ Prot.Vw.R., Band 4, S. 570 f. (27. September 1809); Staatsarchiv Luzern, Akten 212/54; Auszug aus den Verhandlungen des Grossen Rates vom 2. März 1868 (vgl. Note 232), S. 1 f.; P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 246 ff. (17. Juni 1815).

²³⁶ Vgl. vorn, S. 92 (Note 115).

waltete Dotationsgut (Stadtgemeindegut) im Jahre 1822 in Armen-, Gemeinde- und Korporationsgut zergliedert wurde, was die 1831 realisierte Schaffung von drei Gemeinden erleichterte.²³⁷

Am 10. September 1803 erhielt die Gemeindekammer von "bedeutenden Personen" den Rat, die Sönderungskonvention von der schweizerischen Liquidationskommission bestätigen zu lassen.²³⁸ Diese prüfte die Munizipalbedürfnisse der Stadt Luzern unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl und der topographischen Lage und bestätigte darauf die helvetische Sönderungskonvention. Die "Urkunde der bestätigten Aussteuerung der Stadt Luzern" wurde dreifach ausgefertigt; ausser dem Landammann der Schweiz und der Gemeindeverwaltung Luzern erhielten Schultheiss und Rat des Kantons Luzern ein Exemplar;²³⁹ sie hatten dazu so wenig zu sagen, wie zur Kantonsverfassung.

Am 15. November 1811 teilte die finanz- und staatswirtschaftliche Kammer des Kantons Luzern dem Kleinen Rat mit,²⁴⁰ dass er schon am 5. November 1803, als er das Doppel des von der Liquidationskommission bestätigten Aussteuerungs-Instruments für die Stadt Luzern erhalten, eine Kommission bestellt, diese aber bis heute nicht Bericht erstattet habe. Nun solle von der Regierung ein Reglement über die innere Organisation der Bürgergemeinde ratifiziert werden, worin Bestimmungen über dasjenige Gut und dessen Verwaltung vorkämen, über welches der Regierung entweder die Disposition zustehe, oder aber das, gemäss ihren Hoheitsrechten, der obrigkeitlichen Aufsicht und Obervormundschaft unterworfen sei. So könne die Behandlung und Untersuchung des vorliegenden Gegenstandes in seiner ganzen Ausdehntheit nicht länger ausbleiben.

Art. 4 des Nachtrags zur Mediationsakte enthalte die Bestimmung, dass jeder Stadt ein mit ihren örtlichen Munizipalausgaben verhältnismässiges Einkommen wieder errichtet werden solle.²⁴¹ Das sei für Luzern durch die Liquidationskommission in Freiburg am 14. September 1803 geschehen. Daraus gehe hervor, dass die Sönderung sich nur auf die Konvention vom 4. November 1800 stütze. Es bedürfe wohl keines Beweises, dass durch diese Konvention der grösste Teil, ja man dürfe geradezu behaupten, beinahe alles damals noch vorhandene Staatseigentum Eigentum der Stadtgemeinde Luzern geworden sei ... Die Kammer sei aber weit entfernt, die Stadtgemeinde Luzern der dadurch erhaltenen Begünstigungen wegen zu beneiden, und

²³⁷ Vgl. vorn (Helvetik), S. 72 f.

²³⁸ Prot.Vw.R., Band 1, S. 459 (10. September 1803).

²³⁹ Separatdruck Sönderungskonvention, S. 16 f.

²⁴⁰ Das Folgende nach den Akten 212/50 B im Staatsarchiv Luzern.

²⁴¹ Vgl. GS 1, Band 1, S. 29.

auch überzeugt, dass die Regierung einen infolge der Verfassung vor sich gegangenen feierlichen Akt und die einzelnen Bestimmungen desselben niemals antasten werde. So wenig es die Absicht des Kleinen Rates sein könne, jemals Hand an den genannten Akt zu legen, so sehr müsse ihm daran gelegen sein, dass das Dotationsgut der Verfassung, den Gesetzen und der Sönderungskonvention selbst gemäss seine wahre Bestimmung erhalte und gut verwaltet werde.

Im vom Verwaltungsrat vorgelegten Organisationsentwurf werde der Dotationsfonds mit keinem Worte erwähnt, die Rede sei nur von Bürger- und Gemeindegut: Beweis genug, dass vor der Ratifizierung des Entwurfs dieser Gegenstand zur Sprache kommen müsse, der für einen grossen Teil der Einwohner Luzerns wichtig sei. Die Sönderungskonvention solle daher revidiert werden. Das ganze der Stadtgemeinde zugewiesene Gut solle in Dotations- oder Gemeindegut, Korporationsgut und Armengut unterteilt werden; den jeweiligen Anteilhabern an den entsprechenden Fonds und Gütern stünden nachher die uneingeschränkten Verfügungs- und Nutzungsrechte am betreffenden Gut zu.

Beiläufig erwähnte die finanz- und staatswirtschaftliche Kammer, dass die Sönderungskonvention gegen das helvetische Gesetz vom 3. April 1799²⁴² verstossen habe, welches wohl eine Sönderung der National- und Gemeindegüter vorsah, aber nicht, "dass anerkanntes Staatsgut zu Gemeindegut gemacht wurde, wie hier der Fall war." Auch sei die Konvention nie von der gegenwärtigen Regierung anerkannt worden, wohl aber von der Stadt, die ausdrücklich erklärt habe, sich mit den zugewiesenen Werten zu begnügen, und damit die Konvention als Dotation anerkannt habe.

Nach dem Gesagten könne nicht zweifelhaft sein, dass kraft der Dotationsurkunde all das von der helvetischen Regierung der Stadtgemeinde Luzern abgetretene Gut eine veränderte Natur erhalten habe, weil dieses nunmehr Dotationsgut geworden sei dazu bestimmt, die Munizipalbedürfnisse der Stadt Luzern zu befriedigen, welche, wie sich die Urkunde selbst ausdrücke, nach Massgabe der Bevölkerung und der topographischen Lage der Stadt festgelegt worden seien. Dies sei auch im Sinne des "hohen Mediators."²⁴³

Weiter führte die Kammer aus, das Gut der Stadtgemeinde Luzern sei, wie jedes andere Gemeindegut, den Gesetzen des Kantons unterworfen. Das Gesetz vom 6. November 1805²⁴⁴ unterscheide drei Gattungen von gemeindlichem Gut: (a) Armengut (was

²⁴² Vgl. vorn (Helvetik), S. 69 f.

²⁴³ Diese Bemerkung ist in einem Schreiben vom 3. Oktober 1812 zu finden.

²⁴⁴ Gesetze, vom 6. November 1805 und 16. April 1810 über die Erlangung des Bürgerrechts für Kantons- und Nicht-Kantonsbürger, und über die künftige Abfassung der Heimatscheine, GS 3, Band 2, S. 75 ff.

zum Unterhalt der Armen einer Gemeinde gestiftet sei oder zu deren Nutzniessung gehöre), (b) Gemeindegut (alle Ausgaben für Schulen, Kirchen, Polizei und andere allgemeine Anstalten müssten daraus bestritten werden) und (c) Korporationsgut (Waldungen und Allmenden samt den von diesen fliessenden Kapitalien, welche bisher nach Personalrechten²⁴⁵ benutzt worden seien). Nach erfolgter Trennung dieser drei Gütergattungen sei (a) derjenige Anteilhaber am Armengut einer Gemeinde, und dort armensteuerpflichtig, welcher in dieses eingekauft sei, und im Falle der Verarmung aus diesem unterstützt oder unterhalten werden müsse. (b) Am Gemeindegut sei jeder Kantonsbürger in seiner Wohnsitzgemeinde insofern Anteilhaber, als ihm die jährlichen Einkünfte, woraus die Orts- oder Gemeindebedürfnisse bestritten würden, zu Nutzen gingen; hingegen könne er zu Steuern angehalten werden, wenn die vom Gemeindegut herfliessenden jährlichen Einkünfte zur Bestreitung der Gemeindeausgaben nicht ausreichten. Jedenfalls habe jeder Anteilhaber am Gemeindegut kraft der bestehenden Gesetze und Regierungsverordnungen das Recht, bei Verhandlungen über die Verwaltung des Gemeindeguts, bei Steuererhebungen und Ablegung der Rechnungen dabei zu sein. (c) Anteilhaber am Korporationsgut schliesslich seien all diejenigen, welche sich unter den gesetzlichen Bedingungen²⁴⁶ in dasselbe eingekauft hätten. - Nach diesen gesetzlichen Vorschriften dürfte das Dotationsgut der Stadt Luzern nur als Gemeindegut bezeichnet werden; dieses dürfte, bei strikter Anwendung des Gesetzes, nur zur Bestreitung der Gemeinde- und Polizeiausgaben der Stadt verwendet werden. Dadurch wäre aber den Genussbürgern²⁴⁷ der Stadt Luzern, die zu Recht einen Teil des Dotationsgutes als ihr Korporationsgut ansprechen, eine Unbill angetan; der Besitz und Genuss ihres Genossgutes würde ihnen nur so lange nicht streitig gemacht, als zur Bestreitung der Gemeindeausgaben noch ausreichende Einkünfte vorhanden wären, eine Steuer nicht erhoben werden müsste. Es gäbe Streit, Prozesse usw., und früher oder später müsste die Regierung doch intervenieren.

Nach der Sönderung des gesamten Dotationsgutes in Armen-, Gemeinde- und Korporationsgut sei es ferner notwendig, vom Gut der Stadtgemeinde Luzern noch diejeni-

²⁴⁵ § 2 des Gesetzes vom 6. November 1805. Rudolf Grüter kritisiert S. 114 in Note 22, meines Erachtens zu Recht, den Ausschluss der Realrechte (die alleinige Erwähnung der Personalrechte), der als unbegründet erscheint. Für die Stadt Luzern hatte diese Bestimmung allerdings keine Auswirkungen, da es sich hier um eine Personalnutzungskorporation handelte, was aus einer Urkunde von 1653 deutlich hervorgeht (vgl. Rudolf Grüter, S. 65, 79).

²⁴⁶ Gemeint ist das Gesetz vom 6. November 1805, vor allem § 21, der lautet: "Die Einkaufssumme ins Korporationsgut muss mit den davon geniessenden Vortheilen ganz im Verhältnisse stehen."

²⁴⁷ In den Quellen taucht hier plötzlich der Ausdruck "Genussbürger" auf; gemeint sind die Genossbürger.

gen Güter auszuschneiden, welche dieser nur zur Verwaltung übergeben seien, aber der Kantonsregierung zur freien Verfügung stünden, wie z.B. unter den Armengütern der ältere und grössere Stadtspital, unter den Schulanstalten der Fonds des Jesuitenkollegiums sowie Fonds und Gebäude der Ursulinerinnen, als Töchtertschule betrachtet. Wenn diese Ausscheidung vor sich gegangen sein werde, solle, so schlage die Kammer vor, der Regierung jährlich eine Verwaltungsrechnung vorgelegt werden.

Bis zur Vollziehung der vorgeschlagenen Anordnungen solle die Regierung auf den Organisationsentwurf nicht eintreten, geschweige denn ihn genehmigen.

Für die Genussbürger sei die bevorstehende Sönderung ein Glück: bis jetzt hätten sie sich von ihrem gemeinsamen Gut viel versprochen, aber daraus keinen, oder nur unbedeutenden Nutzen gezogen. Nun könne ihnen ihr Armen- und Korporationsgut als Bürgergemeindegut zugesprochen werden, womit sie sich für alle Zeiten ungestörten Besitzes und Genusses desselben erfreuen könnten. Auch werde durch die bevorstehende Sönderung die frohe Aussicht gewonnen, "dass die Scheidewand, die durch die in der Konvention begriffenen verschiedenen Verhältnisse zwischen der Regierung und der Bürgergemeinde der Stadt Luzern gesetzt worden ist, wo bei der mindesten Anregung dieses oder jenes in der Konventionsakte enthaltenen Gegenstandes ein Zunahekommen oder eine Verkürzung seiner Rechte geglaubt und befürchtet wurde, gehoben, und so das gegenseitige Zutrauen seine Stelle wieder einnehmen werde."

Sollte die Bürgergemeinde zur Sönderung nicht Hand bieten, sehe die Kammer keine andere Möglichkeit, als das gesamte Gut, mit Ausnahme desjenigen, worüber der Regierung die Disposition zustehe, und des Armengutes, zu Dotations- oder Gemeindegut zu erklären und es nach den verbindlichen Bestimmungen der Gesetze verwalten zu lassen. Das würde unter anderem bedeuten, dass alle in der Stadt eingesessenen Einwohner zur Gemeindeversammlung Zutritt hätten; Genossbürgergemeinden gäbe es nicht mehr.

Der Kleine Rat folgte im wesentlichen diesen Ausführungen seiner finanz- und staatswirtschaftlichen Kammer und teilte dem Verwaltungsrat noch am gleichen Tage (15. November 1811) mit: (a) Die Stadtgemeinde Luzern habe die Sönderungsübereinkunft als errichtete Dotation anerkannt. (b) Das Gesetz vom 6. November 1805 sön-dere das in einer Gemeinde vorhandene Gut in drei Gattungen: Armen-, Gemeinde- und Korporationsgut. Das Gemeindegut sei zur Tragung örtlicher Polizei, der Kirchen, Schul- und anderer allgemeiner Anstalten bestimmt; zudem sei jeder Gemeindegutbürger steuerpflichtig²⁴⁸ und habe daher das Recht auf Teilnahme an den Gemein-

248

Gemeindesteuergesetz vom 20. Mai 1808 (vgl. Note 208), GS 3, Band 3, S. 252 ff. Erläuterung vom 30. Mai 1810 über die Beitragspflicht der Nichtgemeindegutbürger zu den Gemeinde- und Polizeisteuern, a.a.O., S. 255.

deversammlungen.²⁴⁹ (c) Der Organisationsentwurf erwähne das Dotationsgut nicht. Dieses sei aber dazu bestimmt, aus seinen Erträgen die örtlichen Bedürfnisse zu bestreiten. Daher habe die Regierung, gemäss ihrem landesherrlichen Aufsichtsrecht und der ihr zustehenden Obervormundschaft, dafür zu sorgen, dass das Dotationsgut seiner Bestimmung gemäss verwendet und gut verwaltet werde. (d) Das der Stadtgemeinde zugewiesene Gut solle aber nicht nur deshalb gesondert werden, sondern auch, damit den Genussbürgern keine Unbill angetan werde. Der Kleine Rat beschloss daher: (1.) Vor der Ratifikation des Organisationsentwurfs muss die Sönderungskonvention im Sinne der Erwägungen revidiert werden. (2.) Dasjenige Gut soll als Dotations- oder Gemeindegut angesehen werden, von dem nicht durch genügende Rechtstitel erwiesen werden kann, dass es ehemaliges Munizipal- oder Armengut ist. (3.) Auch die Güter, über welche dem Kanton unmittelbar die Disposition zusteht, die aber von der Stadt verwaltet werden, sollen vom gemeindlichen Gut der Stadt ausgeschieden werden. Der Verwaltungsrat hat der Regierung jährlich die Rechnung vorzulegen.

Dieser Regierungsbeschluss trug den Keim zu weiteren Zwistigkeiten bereits in sich. Auf Freitag, den 3. Januar 1812, drei Uhr nachmittags, lud die finanz- und staatswirtschaftliche Kammer eine Kommission des Verwaltungsrates zu sich; sie sei geneigt, zuhanden des Kleinen Rates Bemerkungen und Erläuterungen entgegenzunehmen. Die Verwalter erschienen pünktlich und brachten im wesentlichen folgende Argumente vor: (a) Eine Dotation für die allgemeinen Gemeindebedürfnisse habe nicht stattgefunden; (b) allenfalls hätte der Kleine Rat früher reagieren müssen; nachdem der helvetische Vollziehungsrat die Sönderungskonvention im Jahre 1800 ratifiziert habe, sei diese durch den heutigen Kleinen Rat "durch Verjährung anerkannt" worden; (c) die Separation sei unzweckmässig; (d) das Dotationsgut sei Eigentum der Bürgergemeinde; anders verhielte es sich nur, wenn die Konvention mit der Munizipalität zustandegekommen wäre, nicht mit der Gemeindekammer, wie es geschah.

In der folgenden Zeit kam es zu einer äusserst regen Korrespondenz zwischen dem Verwaltungsrat und der finanz- und staatswirtschaftlichen Kammer. Meist wurden die uns schon bekannten Argumente nur wiederholt. Am 29. Januar 1812 allerdings brachte der Verwaltungsrat neu vor, (e) das Gesetz vom 6. November 1805,²⁵⁰ welches die bekannten drei Gattungen gemeindlichen Gutes unterschied, gelte nicht für die

²⁴⁹ Beschluss vom 6. Mai 1806, die Art der Erhebung von Gemeindesteuern und die Rechnungsablage für die Gemeindeverwaltungen bestimmend, GS 3, Band 3, S. 256 f.

²⁵⁰ Vgl. Note 244.

Stadt Luzern. Der Verwaltungsrat stützte sich auf § 24 des Gesetzes, welcher bestimmte, die Stadt Luzern sei nicht an die im Gesetz genannten Bedingungen zur Erlangung des Bürgerrechts gebunden.

Anfangs Oktober 1812 versuchte die finanz- und staatswirtschaftliche Kammer, sämtliche Argumente des Verwaltungsrates zu widerlegen:²⁵¹ (a) Der Verwaltungsrat selbst habe die Dotation anerkannt, indem er klaglos die Ortsbedürfnisse bestritten habe, obwohl er behauptete, das gesamte gemeindliche Gut sei Eigentum der Bürgergemeinde. Dass das Gut für die Stadt und nicht für die Bürgerschaft bestimmt war, ergäbe sich auch klar aus der die Sönderungskonvention bestätigenden Urkunde der Liquidationskommission. Dort sei nämlich von "Munizipalbedürfnissen der Stadt Luzern" die Rede, welche "nach dem Masse der Bevölkerung sowie nach der topographischen Lage der Stadt abgemessen und bestimmt" worden seien. (b) Was die Verjährung anbelange, so habe man bisher keinen Grund zur Annahme gehabt, das Gut werde nicht seiner Bestimmung gemäss verwendet; erst jetzt liege ein Organisationsentwurf vor, der zu diesem Schluss zwingt. Zudem könnten nur privatrechtliche Verhältnisse verjähren, niemals "Regierungssachen". (c) Die Unzweckmässigkeit der Sönderung werde bestritten; auch seien keine besonderen Schwierigkeiten zu erwarten. (d) Dass die Konvention mit der Gemeindekammer zustande gekommen sei, und nicht mit der Munizipalität, habe rein praktische Gründe gehabt: die Gemeindekammer habe eben das Gut verwaltet. Man könne daraus keine Rechte ableiten. (e) Schliesslich beziehe sich § 24 des Gesetzes vom 6. November 1805 nur auf den Erwerb des Bürgerrechts. Der Gesetzgeber habe die Bedingungen für den Einkauf ins Armen- und Korporationsgut absichtlich nicht festgesetzt, denn diese Güter seien ja in der Dotation vereint gewesen; der Gesetzgeber habe somit den Einkaufspreis nicht festsetzen können.

Als der Verwaltungsrat behauptete, Luzern sei von allen Städten ohnehin am geringsten bedacht worden, forderte die Regierung eine Rechnung. "Die Art und Weise aber, wie die Rechnung gestellt war, hat uns ... wenig Licht über den eigentlichen Bestand des administrierten Guts verschafft, aus welcher Ursache dann wir diesen Gegenstand nicht weiter haben berühren wollen und überhin von den Dotationen anderer Städte nicht hinlänglich Kenntnis hatten."²⁵¹

Die Frage, ob das Gesetz vom 6. November 1805 auch für die Stadt gelte, gelangte schliesslich an den Grossen Rat. Dieser erkannte nach Anhörung eines Kommissionsberichtes vom 8. Oktober 1812:²⁵² Alle Bestimmungen des betreffenden Ge-

²⁵¹ Schreiben der finanz- und staatswirtschaftlichen Kammer an den Kleinen Rat, vom 3. Oktober 1812.

²⁵² Auszug aus dem Verhandlungsprotokoll des Grossen Rates, vom 10. Oktober 1812.

setzes, ausser diejenigen, welche die Bedingungen des Bürgerrechtserwerbes nennen, gelten für alle Gemeinden des Kantons Luzern gleichermaßen, somit auch für die Stadt. Der Kleine Rat solle durch seine finanz- und staatswirtschaftliche Kammer mit dem Verwaltungsrat der Stadt Luzern in freundschaftliche Unterhandlung treten, um die Güter zu klassifizieren. Er, der Grosse Rat glaube, der Verwaltungsrat sollte selbst überzeugt sein, dass das Armen- und Korporationsgut mit dem Dotationsgut vermengt sei.

Die Verhandlungen zwischen der finanz- und staatswirtschaftlichen Kammer und dem Verwaltungsrat fanden statt. Der Verwaltungsrat übergab der Kammer am 27. Januar 1813 eine Liste aller "Dotations-Güter, welche durch die Sönderung vom 4. November 1800 der Stadt Luzern gegeben und zugeführt worden." In seinem Begleitschreiben wies er auf die Schwierigkeit hin, die Gemeinde- von den Korporationsgütern zu trennen (die Armengüter seien dagegen relativ unproblematisch). "Diese Schwierigkeit ist die natürliche Folge der ehemaligen Verhältnisse, wo Staats- und Stadtgut vermengt waren, nur eines ausmachten, und unter einer und derselben Verwaltung stuhnden, wo alle Ausgaben für Staat und Stadt ohne Unterschied aus dem gleichen Sekel bestritten wurden. Die Schwierigkeit wird noch dadurch vermehrt, dass die erste Grundlage der nunmehrigen Dotations-Güter unstreitig bürgerlichen Ursprungs ist, die theils durch Besteuerung der Burgerschaft, theils durch freywillige Beyträge, theils mittelst ihr gemachten Concessionen und ertheilten Privilegien gebildet worden, und so auch ist die Vermehrung davon der gütigen Vorsorge unserer Altväter und ihrer weisen Verwaltung zu verdanken. Erst später wurden Steuern, doch noch selten und nur in den ausserordentlichen Fällen, wie Kriegszeiten et cetera, von der Landschaft erhoben, und auch an diese trug die Burgerschaft immer ihren Antheil bey. - In Hinsicht dieser verwickelten Verhältnisse getrauten wir uns nicht, das verlangte Verzeichnis anders abzufassen, als wie es vorliegt. Sie selbst, hochgeachtete Herren, dürften bey näherer Prüfung der Sache unsere Zweifel nicht missbilligen wollen, und selbst finden, dass eine billige Ausscheidung höchst schwierig, beynahe unmöglich sey. - Indessen haben wir das Verzeichnis mit unsern Anmerkungen begleitet und einige Gegenstände mit Rechtstiteln belegt; doch werden sie von den letztern nicht viele vorfinden, weil die vormalige Regierung, da sie Staats- und Stadtverwaltung in sich vereinte, keiner Urkunden bedurfte." Die finanz- und staatswirtschaftliche Kammer verlangte bald darauf weitere Auskünfte über gewisse Güter (Urkunden, Aquisitionstitel etc.).²⁵³ Der Verwaltungsrat sandte ihr darauf²⁵⁴ einen ganzen Stapel zum Teil uralter Doku-

²⁵³ Schreiben der finanz- und staatswirtschaftlichen Kammer an den Verwaltungsrat der Stadt Luzern, vom 20. Februar 1813.

²⁵⁴ Am 27. Februar 1813.

mente, welche den Erwerb gewisser Güter durch die Stadt belegten. Die älteste Urkunde stammte aus dem Jahre 1365: ein lateinischer Brief von der "Herrschaft in Oestreich, die Kollatur der Kaplaney-Pfründe im Spital betreffend."

Die Aufteilung des gesamten Dotationsgutes der Stadt kam bekanntlich in der Mediationszeit nicht mehr zustande; das geschah erst im Jahre 1822. Für diese zweite Sönderung war aber die Auseinandersetzung der Jahre 1811 - 1813 grundlegend. Deutlich geworden dürfte der Versuch der Mediationsregierung sein, die politische Vorherrschaft der Genossbürger zu Gunsten aller Einwohner der Stadt zu brechen; die Regierung nahm damit Gedanken vorweg, die sich erst rund zwanzig Jahre später durchsetzten.

D. Bürgerrecht

In der Mediationszeit existierte ein "allgemeines Schweizerbürgerrecht" nur noch dem Namen nach;²⁵⁵ es war eine Sammelbezeichnung für die Bürgerrechte der schweizerischen Kantone. Den Kantonen allein stand die Erteilung des Staatsbürgerrechtes zu²⁵⁶ - in einem staatenbündischen System selbstverständlich. Immerhin konnte sich jeder, der ein Kantons- oder Gemeindebürgerrecht besass, in einem andern Kanton niederlassen, wenn er einen Bürgerbrief, einen Heimatschein und ein gutes Leumundzeugnis vorzuweisen hatte.²⁵⁷

Das luzernische Kantonsbürgerrecht - als solches ein Novum - war abhängig vom Erwerb eines Gemeindebürgerrechtes.²⁵⁸ Das massgebende Gesetz²⁵⁹ bestimmte in § 1: "Derjenige besitzt ein Bürgerrecht im Kanton Luzern, welcher in das Armen- und Gemeindegut irgend einer Gemeinde eingekauft oder Antheilhaber an denselben ist, ohne jedoch nöthig zu haben, Antheilhaber an dem allfälligen Korporationsgut einer solchen Gemeinde zu seyn." Alle Kantonsbürger, "ja selbst Wittwen und unverheirathete Personen", konnten das Bürgerrecht einer beliebigen (andern) Gemeinde des Kantons erlangen (§ 3), wenn sie dort ein Heimwesen besaßen, darüber hinaus

²⁵⁵ Vgl. den "Beschluss der eidgenössischen Tagsatzung" vom 6. Juli 1805 "über das allgemeine Schweizerbürgerrecht", GS 3, Band 2, S. 73 f.

²⁵⁶ Genannter Tagsatzungsbeschluss (genehmigt vom Grossen Rat des Kantons Luzern am 18. April 1806), § 1.

²⁵⁷ Genannter Tagsatzungsbeschluss, § 3. - Zum Schweizerbürgerrecht in der Vermittlungszeit ausführlicher: His, Staatsrecht, Band 1, S. 117.

²⁵⁸ Vgl. zum luzernischen Staatsbürgerrecht der Mediation: His, Verfassungsgeschichte, S. 38 ff.

²⁵⁹ Gesetze vom 6. November 1805 und 16. April 1810 über die Erlangung des Bürgerrechts für Kantons- und Nicht-Kantonsbürger, und über die künftige Abfassung der Heimatscheine, GS 3, Band 2, S. 75 ff.

zwölfhundert Franken Vermögen (§ 4) und eine Einkaufstaxe von vierzig Franken bezahlten (§ 10). Die doppelten Taxen waren für das Bürgerrecht von Sursee, Sempach, Willisau und Münster zu entrichten. Wer so Gemeindebürger geworden war, durfte sich auch in das allfällige Korporationsgut der Gemeinde einkaufen (§ 20). Die Einkaufssumme musste den zu erwartenden Vorteilen entsprechen (§ 21) und vom Kleinen Rat genehmigt werden (§ 22). Bis zum Jahre 1808 durften die Anteilhaber am Korporationsgut ihre Allmenden noch unter sich verteilen²⁶⁰; nachher durften sie neuen Genossen den Zutritt nicht mehr verweigern (§ 23). Erschwerende Bestimmungen galten für die Einbürgerung von Nicht-Kantonsbürgern, also Leuten, die nicht schon das Bürgerrecht einer Gemeinde des Kantons besaßen. Diese konnten ohne Bewilligung des Grossen Rates kein Gemeindebürgerrecht erlangen. Die Bewilligung wurde nur erteilt, wenn der Kandidat sich der Aufnahme als Bürger in einer Gemeinde versicherte, die mit einer Gemeinde vereinbarten Annahmebedingungen der Regierung zuhanden des Grossen Rates vorlegte, katholisch war, einen guten Leumund hatte und sich über ein genügendes Vermögen auswies; endlich musste er zusätzlich einen Beitrag von höchstens vierhundert Franken in die Kantonskasse entrichten (§§ 26 ff.).

Die ehemaligen nur-helvetischen Bürger (die also kein Gemeinde- und damit Kantonsbürgerrecht besaßen), die sich für die Zugehörigkeit zum Kanton Luzern entschieden hatten, mussten sich vom 5. November 1805 an innert Jahresfrist in einer Gemeinde einbürgern, sonst wurden sie als Heimatlose behandelt.²⁶¹ Diese letzteren wurden, wie schon erwähnt,²⁶² im Oktober 1804 auf die Gemeinden des Kantons verteilt. Dadurch erlangten sie aber kein Bürgerrecht, sondern nur den Anspruch auf Unterstützung im Verarmungsfall. Vermögliche "Eingeteilte" konnten sich freilich einkaufen.

Wir kennen jetzt die wichtigsten kantonalen Bürgerrechtsvorschriften; umso deutlicher wird das Sonderrecht der Stadtgemeinde

²⁶⁰ Nach Vorschrift des Gesetzes vom 28. Juni 1803 "die Vertheilung der Gemeindegüter betreffend", GS 3, Band 3, S. 127 ff. - Die Teilung der Allmenden war auch nach 1808 noch möglich, nur mussten die neuen Genossen berücksichtigt werden (Rudolf Grüter, S. 108). Mit der Verteilung der Allmenden hoffte man, die dringend nötige Verbesserung der Bodenkultur zu erreichen (Rudolf Grüter, S. 105). Dies scheint auch gelungen zu sein. Pfyffer berichtet (Kanton Luzern, Band 2, S. 144), dass infolge dieses Gesetzes über 12'000 Jucharten "vormals meistens öde gelegenen Landes urbar gemacht" worden seien.

²⁶¹ "Gesetz, welches die helvetischen Bürger zum Ankauf eines Gemeindebürgerrechts anhaltet", vom 5. November 1805, GS 1, Band 4, S. 203 f.

²⁶² Vgl. Note 207.

Art. 4 Abs. 2 der Kantonsverfassung²⁶³ bestimmte: "Jeder Bürger des Kantons kann das Bürgerrecht der Stadt Luzern an sich bringen." Immerhin veranlasste diese Vorschrift einige Hintersässen, an die Gemeindeverwaltung zu petitionieren und das volle Bürgerrecht zu verlangen,²⁶⁴ das sie wenig später auch für eine vergleichsweise mässige Einkaufssumme erhielten.²⁶⁵ An die Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes aber war die Stadt nicht gebunden (§ 24); sie legte selbst fest, unter welchen Bedingungen Kantonsbürger, Eidgenossen und Fremde das Stadtbürgerrecht erlangen sollten.²⁶⁶ Leitgedanke war, "dass ein Stadtbürgerrecht mit dem Bürger- oder Genossenrecht in einer aussern Gemeinde aus vielerley Rücksichten in keine Vergleichung kommen kann." Daher bestimmte die Stadtverwaltung: Ein Kantonsbürger, der das Stadtbürgerrecht erwerben will, hat sich in der Zeit vom 1. Juni bis zum 31. Dezember bei der Gemeindeverwaltung zu melden, um in das Verzeichnis der im betreffenden Jahr aufzunehmenden Bürger eingeschrieben zu werden. Zugleich wird die Gemeindeverwaltung dem Petenten eröffnen, dass er folgende Schriftstücke beim Sekretariat einzulegen habe: (a) ein Zeugnis, dass er, seine Frau und seine Kinder katholisch seien; (b) ein Zeugnis, dass er von ehelicher Geburt oder legitimiert sei; (c) ein gutes Leumundszeugnis, ausgestellt von den Behörden seiner Gemeinde; (d) einen Heimatschein; (e) den Nachweis eines Vermögens von wenigstens 10'000 Franken, nebst einer sicheren Unterhaltsquelle. Die Monate Januar bis März benutzte die Gemeindeverwaltung dazu, Echtheit und Zulässigkeit der eingelegten Dokumente zu prüfen und allfällige weitere Erkundigungen anzustellen. Zwischen dem 1. April und dem 31. Mai wurde eine Genoss-Bürgergemeinde abgehalten; dabei legte man den Bürgern das Verzeichnis der eingegangenen Aufnahmebegehren zur Einsicht und Kenntnis vor, ebenso die Dokumente und das Resultat allfälliger Nachforschungen. Von diesem Tage an galten die Bürger als aufgenommen, aber nur wenn sie innert drei Monaten bei der Gemeindeverwaltung den Bürgerbrief lösten, was 2'400 Franken kostete, sechzigmal mehr als das Bürgerrecht einer Landgemeinde. 1'600 Franken davon, die bar oder in "annehmlichen Landgülden" zu zahlen waren,

²⁶³ GS 3, Band 1, S. 9.

²⁶⁴ Vgl. Prot.Vw.R., Band 1, S. 288 f.

²⁶⁵ Vgl. vorn (Helvetik), Note 173.

²⁶⁶ Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 B: "Entwurf der Gemeindeverwaltung der Stadt Luzern zur Annahme von Kantons-Bürgern, Eidsgenossen und Fremden als Bürger der Stadt, der den 25 sten Augustmonat 1804, nach erhaltener Genehmigung ein löblichen Bürger-Gemeinde, der hohen Civilkammer des Kantons eingesandt worden ist; nebst dem daherigen Begleitschreiben an diese Behörde." - Der Entwurf wurde zwar vom Kleinen Rat nicht ratifiziert; das änderte aber faktisch nichts. Er war geltendes Recht, weil die Stadt nicht an das kantonale Bürgerrechtsgesetz gebunden war. - Die folgenden Ausführungen gemäss diesem Entwurf.

wurden "als die gewöhnliche Einkaufssumme der Hintersässen" den Armenämtern einverleibt, die restlichen 800 Franken, welche bar bezahlt werden mussten, gelangten in den "Genussbürger-Fond".

Erschwerende Bestimmungen galten für Eidgenossen und Fremde, die Stadtbürger werden wollten. Eidgenossen mussten zusätzlich seit wenigstens zehn Jahren Schweizerbürger sein und ein Vermögen von wenigstens 15'000 Franken ausweisen. Fremde brauchten ein Zeugnis ihrer Landesobrigkeit, dass sie keine Leibeigenen waren und ein Minimalvermögen von 24'000 Franken. Der Bürgerbrief kostete für den Eidgenossen 3'200, für den Fremden 4'000 Franken. Anders als bei den Kantonsbürgern war bei ihnen ein förmlicher Aufnahmebeschluss der versammelten Gemeinde nötig, selbst wenn sie alle Bedingungen erfüllten.

Mit Erhalt des Bürgerbriefes trat man "in den vollen und uneingeschränkten Genuss aller derjenigen Rechte und Vortheile, welche mit dem Bürgerrechte von Luzern verbunden sind, und die den alten Burgern der Stadt zustehen." Das war nicht wenig: Verarmte Bürger oder solche, die infolge Alters oder Unvermögenheit ausserstande waren, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, wurden aus den Armenämtern mit Lebensmitteln, Geld und Kleidern unterstützt; junge Bürgerssöhne und -töchter, deren Eltern zu arm waren, um ihnen die Berufsausbildung zu ermöglichen, wurden ebenfalls aus den Aemtern unterstützt; die geistlichen Bürgerssöhne genossen unentgeltlich ihr Patrimonium, sodass sie im Falle von Verarmung oder Unvermögenheit, ihre Pfründe zu versehen, ihren Familien nicht zur Last fielen; arme, erkrankte Bürger wurden im Spital oder auch ausserhalb desselben unentgeltlich gepflegt; auch konnten sich "burgerliche Manns- und Weibspersonen in einem leidentlichen Preise im Spital für lebenslang verpfänden"; Bürger hatten das Recht, Vieh auf die Neualp und die Gemeindeallmend nach den bestehenden Libellen (Reglementen) zu treiben; sie erhielten Baumaterial zu einem geringeren Preis als Hintersässen und Fremde; sie bezogen jährlich eine bestimmte Menge Kernen ("Bürgerkernen"), "solang die Gemeinde gut findet, denselben auszuthemen;" sie genossen unentgeltlich Polizei- und Feueranstalten, Pflaster, Strassen und Wasserleitungen "welches alles bis anhin aus dem Bürgergemeindeseckel bestritten und unterhalten worden"; schliesslich hatten sie Anspruch auf Teilnahme an der Gemeindeverwaltung und an andern bürgerlichen Aemtern sowie auf bürgerliche Stipendien.

Leicht zu erkennen sind die bedeutenden bürgerrechtlichen Unterschiede zwischen Stadt und Landschaft. Die Sonderordnung der Stadt wurde in ihrer Bedeutung noch dadurch heraufgesetzt, dass in der Vermittlungszeit die Gemeindegewalt gegenüber der Staatsgewalt in Bürgerrechtsfragen weit mehr im Vordergrund stand als zur Zeit der Helvetik. Wenn die Gemeinden sich seit der Mediation "während des ganzen

19. Jahrhunderts ein ausschlaggebendes Entscheidungsrecht bei der Einbürgerung wahren" konnten, wie His das für die ganze Schweiz feststellt,²⁶⁷ so ist darin aber nicht eine Nachwirkung der Mediationszeit zu erblicken; vielmehr muss man, wie so oft, etwas weiter zurückgehen und sich die partikularen Gemeindebürgerrechte des Ancien Régime vor Augen halten. Diese lebten nach einem kurzen und, wie wir gesehen haben, auch nur unvollständigen Kontinuitätsbruch zur Zeit der Helvetik fort, um sich nur langsam jenem weit weniger bedeutenden Gemeindebürgerrecht zu nähern, das wir heute kennen.

E. Verhältnis zum Staat

Die Kriterien, nach denen grundsätzlich das Verhältnis einer Gemeinde zum Staat untersucht wird, kamen schon zur Sprache.²⁶⁸ Diese juristisch-technische Betrachtungsweise stösst im Luzern der Mediationszeit auf nicht geringe Schwierigkeiten, weil die bescheidene Qualität der Gesetzgebung dieser Zeit zum vorneherein viele Fragen offen lässt. So ist die Versuchung besonders gross, die Frage nach dem Verhältnis der Gemeinde Luzern zum Staat im volkstümlichen Sinne aufzufassen und zu antworten: Das Verhältnis war nicht besonders gut. Die bäuerisch-ländliche Mehrheit des Grossen Rates, "die ihre Macht gelegentlich etwas derb äusserte"²⁶⁹, und das "schroffe Auftreten"²⁷⁰ des Kleinen Rates waren wenig geeignet, für gute Beziehungen zur Hauptstadt zu sorgen. Wir haben gesehen, wie zänkisch sich Stadt und Regierung in der Frage des polizeilichen Wachtdienstes gebarten.²⁷¹ Auch trat die in der Stadt gern als "Bauernregiment" verschrieene Mediationsregierung "ihre Verwaltung beinahe ohne Vermögen an"; bei der Trennung der Staatsgüter von den Gemeindegütern war das meiste der Stadt zugeteilt worden, "und was dem Staate verblieb, wurde während der Helvetik grösstentheils aufgebraucht."²⁷² Die verbissene und minimale Anstandsregeln gerade noch nicht verletzende Korrespondenz zwischen der finanz- und staatswirtschaftlichen Kammer des Kleinen Rates und dem Verwaltungsrat der Stadt Luzern²⁷³ hat uns gezeigt, wie sehr

²⁶⁷ Staatsrecht, Band 1, S. 127.

²⁶⁸ Siehe vorn (Helvetik), S. 65.

²⁶⁹ His, Verfassungsgeschichte, S. 40.

²⁷⁰ A.a.O., S. 55.

²⁷¹ Siehe vorn, S. 111 f.

²⁷² Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 248 f.

²⁷³ Siehe vorn, S. 113 ff.

der Regierung die reiche Dotation der Stadt ein Dorn im Auge war, dies umso mehr, als den Kleinen Rat die Gewissheit der Unmöglichkeit etwas zu ändern quälte, wurde doch die Mediationsakte von Napoleon garantiert. So ist es verständlich, wenn die Regierung den Druck, den sie von oben fühlte, nach unten weitergab.²⁷⁴ Pfyffer bemerkt, dass ihre Handlungen "das Gepräge einer gewissen Roheit" an sich trugen²⁷⁵ und v. Segesser hält zusammenfassend fest, dass "die aus dem Volke hervorgegangene Regierung bald in ebenso entschiedenem Gegensatz zum Landvolk wie zur Hauptstadt" stand "und nur die gegenseitige Befehdung" sie festhielt. "Sie hatte sich zu einer Art roher Bürocratie ausgebildet, die nicht mehr mit dem Geiste harmonierte, der sie in's Leben gerufen. Darum auch war ihr Fall so leicht und so wenig bedauert."²⁷⁶ Hat man dieses fast feindselige Verhältnis zwischen Stadt und Landschaft in der Mediation vor Augen - nebenbei gesagt nur eine Erscheinungsform des weit ins Ancien Régime zurückreichenden und in Resten noch bis heute erkennbaren Gegensatzes zwischen katholisch-konservativ-antihelvetischer Landschaft und liberal-helvetischer Stadt - wird klar, dass wesentliche Aspekte des Verhältnisses der Stadtgemeinde Luzern zum Kanton im ausserrechtlichen Bereiche liegen. Dennoch wollen wir die wichtigsten Normen, welche Autonomie und Staatsaufsicht in der Vermittlungszeit beschlagen, noch kurz betrachten.

Dass die Gemeinden autonom waren, ist offensichtlich. Im Gegensatz zur frühen Helvetik wurden sie jetzt von keiner Seite in Frage gestellt. Zwar garantierten weder Verfassung noch organisches Gesetz die Autonomie der Gemeinden ausdrücklich,²⁷⁷ doch war diese einfach zu selbstverständlich, um der Erwähnung zu bedürfen. Was die Selbstgesetzgebung anbelangt, so überliess das Gesetz²⁷⁸ es den Anteilhabern, eine von den kantonalen Normen abweichende Güterverwaltungsorganisation zu treffen, d.h. also eine eigentliche Gemeindeordnung zu entwerfen, welche von der Regierung genehmigt werden musste. Dass die Gemeinde Luzern von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, wissen wir bereits;²⁷⁹ ebenso ist uns bekannt,

²⁷⁴ Pfyffer, Kantongeschichte, Band 2, S. 231.

²⁷⁵ Pfyffer, a.a.O., S. 233.

²⁷⁶ V. Segesser, Band 4, S. 734 f.

²⁷⁷ Vgl. z.B. § 1 des revidierten organischen Gesetzes (GS 3, Band 1, S. 91): "Der Kanton ist in Gemeinden, Gemeindegerichtsbezirke und Aemter eingetheilt": danach hätten die Gemeinden auch bloss Träger administrativer Dezentralisation sein können.

²⁷⁸ Revidiertes organisches Gesetz, § 36 (GS 3, Band 1, S. 102).

²⁷⁹ Siehe vorn, S. 99 ff.

wie einem späteren Entwurf die hoheitliche Genehmigung versagt blieb.²⁸⁰ Wenn die Gemeinden aber schon zum Erlass von Gemeindeverfassungen berechtigt waren, so erst recht zum Erlass kommunalen Rechts niedrigerer Stufe. Ob diese Erlasse jeweils der Ratifizierung durch die Regierung bedurften, war gesetzlich nicht klar geregelt. So erliess z.B. die Stadtverwaltung Luzern schon vor 1807 verschiedene kleinere "Polizeyordnungen", welche dem Kleinen Rat nicht vorgelegt wurden.²⁸¹ Die umfassendere "Polizeyordnung der Stadt Luzern" von 1807²⁸² jedoch erhielt die "Genehmigung der hohen Landesregierung", welche sogar materielle Aenderungen anbrachte, namentlich für Luzern ein "Polizeyamt" ins Leben rief. - Ihre Aufgaben, vorab die Verwaltung ihrer Güter, besorgten die Gemeinden selbstständig.²⁸³ Nur der versammelten Gemeinde war die Verwaltung Rechenschaft schuldig, allenfalls dem von der Gemeinde gewählten Rechnungsausschuss;²⁸⁴ die Gemeinde allein konnte den Griff auf den Kapitalfonds der Gemeindegüter bewilligen.²⁸⁵ Einzig Streitigkeiten zwischen den Anteilhabern über das Gemeindegut entschied der Kleine Rat.²⁸⁶ Er konnte auch von der Gemeindeverwaltung angerufen werden, wenn die Gemeindeversammlung sich weigerte, notwendige Steuern zu bewilligen.²⁸⁷ Einschneidender scheint die Verfassungsbestimmung zu sein, wonach der Kleine Rat die unteren Behörden zu leiten und die Aufsicht über dieselben auszuüben hatte.²⁸⁸ Gestützt auf diese Vorschrift kassierte er zwar Gerichtsurteile,²⁸⁹ mischte sich aber nicht in die Selbstverwaltung der Gemeinden. In die Verwaltung der stadtluzernischen Dotationsgüter mischte sich die Regierung hingegen, wie dargelegt,²⁹⁰ mit der Begründung ein, die Stadt verwalte ihr Gut rechtswidrig. Tatsächlich war

²⁸⁰ Siehe vorn, S. 92.

²⁸¹ Staatsarchiv Luzern, Akten 212/54.

²⁸² Siehe vorn, Note 186.

²⁸³ Vgl. die im organischen Gesetz genannten Aufgaben der Gemeinden vorn, S. 107.

²⁸⁴ Revidiertes organisches Gesetz, §§ 33 f.; vgl. vorn, S. 100 (2.).

²⁸⁵ Revidiertes organisches Gesetz, § 30.

²⁸⁶ A.a.O., § 37.

²⁸⁷ "Beschluss wegen Erhebung von Gemeindesteuern", 6. Mai 1805, GS 1, Band 5, S. 30 f.

²⁸⁸ Kantonsverfassung, Art. 6 (GS 3, Band 1, S. 11).

²⁸⁹ Vgl. Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 242 f. und Wiprächtiger, S. 13.

²⁹⁰ Siehe vorn, S. 114.

die Aufsicht des Staates über die Gemeinden gesetzlich kaum geregelt. Lediglich in der Bestimmung, dass ein Gemeindegerichtspräsident durch die Regierung aus den durch das Volk gewählten Richtern ernannt wurde und auch vom Kleinen Rat durch einen anderen Richter ersetzt werden konnte,²⁹¹ vermag man Ansätze einer normierten Staatsaufsicht zu erkennen. Sonst lag die Staatsaufsicht im Ermessen der Regierung; insbesondere existierte kein gesetzliches Recht der Gemeinden, unzulässige Einmischungen des Staates bei einem Gerichte zu rügen, wie noch, mindestens pro forma, zur Zeit der Helvetik. Diese Möglichkeit hätte den Gemeinden unter der Mediationsverfassung auch nicht viel genützt, bestand doch das Appellationsgericht aus dreizehn Grossräten.²⁹²

²⁹¹ Revidiertes organisches Gesetz, § 140 (GS 3, Band 1, S. 133).

²⁹² Kantonsverfassung, Art. 8 (GS 3, Band 1, S. 11).

5. KAPITEL

Das Gemeinderecht der Restauration

A. Ueberblick

Ende Dezember 1813 verlor die Vermittlungsakte ihre Geltung, keineswegs weil sie materiell nicht befriedigte, sondern weil sie, als Ausdruck der napoleonischen Protektorats, nach dem Zusammenbruch der französischen Vorherrschaft in Europa, nicht mehr haltbar schien.¹ Dadurch kam die Eidgenossenschaft aber in eine zwanzig Monate dauernde, besonders unruhliche Periode weitgehender Verfassungslosigkeit,² die erst nach langen, zähen Verhandlungen und der Intervention der alliierten Mächte durch die Beschwörung des "Bundesvertrages" am 7. August 1815 ein Ende fand. Die Verfassungsgeschichte bezeichnet diesen Vertrag, der bis 1848 die gesamteidgenössischen Angelegenheiten regelte, fast durchwegs als schlecht: Hilty spricht von einem Resultat, "das im Jahre 1655 oder 1777 als ein erwünschtes hätte gelten können, nach der helvetischen und Mediationszeit aber als ein auf die Dauer nicht erträglicher Rückschritt erscheinen musste,"³ und Rappard redet gar von "Verfassungskrücken", auf die sich die Schweiz stützte, "als sie 1815 den Marsch antrat, der sie ... der nationalen Einigung entgegenführen sollte."⁴ Ohne Zweifel knüpfte man an vorrevolutionäre Verfassungszustände an, aber nicht ohne gewisse Fortschritte: Trotz der grossen Selbständigkeit der Kantone gab es jetzt, im Gegensatz zum Ancien Régime, eine einheitliche Bundesurkunde, und an der Tagssatzung galt das Mehrheitsprinzip;⁵ auch die ehemaligen Gemeinen Herrschaften und die ausschliessliche Städteherrschaft wurden nicht wiederhergestellt. Namentlich Hilty hat darauf hingewiesen, dass die Restauration der alten Zustände auch ihre Vorteile hatte, indem "1815 die durch die Helvetik gänzlich unterbrochene Rechtskontinuität mit der alten Eidgenossenschaft wiederhergestellt wurde, ohne die uns die Geschichte derselben eine fremde, die eines untergegangenen Staatswesens, sein würde."⁶

¹ Vgl. z.B. His, Verfassungsgeschichte, S. 55; Dierauer, Band 5, S. 329; Sidler S. 12; Egli, S. 90; Pfyster, Staatsverfassungen, S. 18; ders., Kanton Luzern, Band 2, S. 16.

² Diese Periode ist Gegenstand der "Eidgenössischen Geschichten", Hiltys politisches Jahrbuch der Schweiz, Bände II und III.

³ Bundesverfassungen, S. 378.

⁴ Bundesverfassung, S. 44.

⁵ § 8 Abs. 3 des Bundesvertrages, GS 4, Band 1, S. 335.

⁶ Bundesverfassungen, S. 379.

Schon vor dem Bundesvertrag erhielt Luzern eine neue Kantonsverfassung. Als die Mediationsregierung einer Aufforderung vom 20. Januar 1814 der noch lebenden Mitglieder der Regierung von vor 1798, ihre Gewalt in die Hände der alten Regierung abzugeben, nicht folgte, kam es am 16. Februar zu einem fast unblutigen Staatsstreich.⁷ Ob zu diesem Zweck, wie Pfyffer ausführt, die Stadtbürgerschaft sich mit dem ehemaligen Patriziat verbündete, oder dieser Zusammenschluss gleichsam aus innerer Notwendigkeit erfolgte, weil das Patriziat 1798 abdiziert hatte, während die Stadtbürgerschaft "niemals rechtsförmlich in ordentlicher Gemeindeversammlung auf das Recht verzichtet" hatte, "das nach alter Rechtsansicht durch den Rücktritt des Patriciats auf sie devolvirte", wie v. Segesser annimmt,⁸ - sicherlich war die neue Regierung stadtbürgerlich. Die Bürgergemeindeversammlung genehmigte noch vor dem Staatsstreich die Prinzipien der neuen Verfassung,⁹ und in der "Anzeige über die vorgefallene Regierungs-Veränderung und die künftige Repräsentantschaft in die Regierung" teilte man den "getreuen, lieben Mitbürgern zu Stadt und Land" mit, dass die Stadtbürgerschaft sich entschlossen habe, "das Staats-Ruder an sich zu nehmen, ... eingedenk des Rechts, das Regiment zu führen, welches ihr Jahrhunderte hindurch zugestanden hatte, und vertrauend auf den treuen, biedern Sinn des Landvolkes ..."¹⁰ Trotzdem sollte nun die Landschaft von der Regierung nicht völlig ausgeschlossen werden. Der Grosse Rat bestand, wie einst, aus hundert Mitgliedern, wovon fünfzig aus der Bürgerschaft der Stadt Luzern, einundvierzig aus der Landschaft, je drei aus Sursee und Sempach, zwei aus Willisau und einer aus Münster kommen mussten.¹¹ Die Räte wurden teils unmittelbar, teils mittelbar von den schon Gewählten ernannt.¹² Auf dem Grossen Rat beruhte formell die höchste, souveräne Gewalt.¹³ Mächtiger jedoch war faktisch der Tägliche

⁷ Vgl. His, Verfassungsgeschichte, S. 56; Pfyffer, Staatsverfassungen, S. 19; vor allem aber die ausführliche Darstellung des Staatsstreichs bei Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 303 ff.

⁸ Band 4, S. 738.

⁹ Prot.Vw.R., Band 7, S. 439 ff. (14. Februar 1814). Schreiben der alten Regierung (von vor 1798) an den Verwaltungsrat der Stadt Luzern: sie habe eine fünfköpfige Kommission ernannt und mit Vollmachten versehen; die Bürgergemeinde solle das auch tun. - Dies geschah am Nachmittag des 14. Februars 1814. Am 15. Februar wurde in einer weiteren Gemeindeversammlung das Repräsentationsverhältnis für den neu zu bildenden Grossen Rat beschlossen.

¹⁰ GS 4, Band 1, S. 4.

¹¹ Kantonsverfassung, § 5 (GS 4, Band 1, S. 18).

¹² Kantonsverfassung, § 36 f.

¹³ Kantonsverfassung, § 4.

(Kleine) Rat, der, wie einst, sechsunddreissig Köpfe zählte, und dem allein das Gesetzes-Vorschlagsrecht zukam.¹⁴ Aus seiner Mitte ernannte er einen Appellationsrat, der höchstrichterliche Kompetenzen wahrnahm. Die Gesamtbehörde führte wieder den alten Titel "Schultheiss Râth und Hundert der Stadt und Republik Luzern;" die Ratsstellen waren lebenslänglich.¹⁵

Die Verfassung überliess in § 52 die "Organisazion der untergeordneten Behörden" der Gesetzgebung. Ausführliche "Organische Gesetze für den Kanton im allgemeinen, und die Städte Luzern, Sempach, Sursee und Willisau, so wie für den Flecken Münster insbesondere"¹⁶ erfüllten diesen Verfassungsauftrag. Danach blieb die Einteilung des Kantons in die fünf Aemter bestehen.¹⁷ Die dreihundreisig Gemeinderichte hingegen wichen achtzehn Bezirksgerichten; zum Gerichtsbezirk Luzern gehörte nur noch der Stadtbezirk (Stadtkirchgang), Eigental und Hergiswald kamen gerichtsorganisatorisch zu Kriens, der Bürgenberg zu Weggis.¹⁸ In jeder Gemeinde war der dort wohnende Bezirksrichter, bei mehreren der amtsälteste, zugleich Friedensrichter. Als solcher hatte er allfällige Parteien wenn möglich auszusöhnen oder zu einem Vergleich zu bewegen; gelang das nicht, stellte er dem Kläger einen Weisungsschein zu, ohne den niemand vor das Bezirksgericht treten konnte.¹⁹

Erstmals wurden die Sonderordnungen Luzerns und der Munizipalorte durch die kantonale Gesetzgebung ausdrücklich anerkannt.²⁰ Die Regierung ratifizierte am 13. Juli 1814 das schon am 21. Oktober 1811 vom Verwaltungsrat der Mediationsregierung eingereichte "Reglement für die Bürgergemeinde der Stadt Luzern",²¹

¹⁴ Kantonsverfassung, § 6.

¹⁵ Für eine ausführlichere Darstellung der luzernischen Restaurationsverfassung sei auf die Literatur verwiesen: siehe z.B. His, Verfassungsgeschichte, S. 60 ff.; Pfyffer, Staatsverfassungen, S. 19 ff.; Sidler, S. 13 ff.

¹⁶ GS 4, Band 1, S. 69 ff. (8. Juni 1814).

¹⁷ Vgl. vorn (Mediation), S. 75.

¹⁸ Organisches Gesetz, § 2 (7., 8. und 16.).

¹⁹ Organisches Gesetz, §§ 31 ff., sowie B (Sonderordnung für die Stadt Luzern), § 31. Diese Regelung galt somit auch für die Stadt Luzern. In den Munizipalorten hingegen nahm der Ammann das Amt eines Friedensrichters wahr (organisches Gesetz A (Sonderordnung für Sempach, Sursee, Willisau und Münster), §§ 16 ff.).

²⁰ Unzutreffend His, Verfassungsgeschichte, S. 67 ("So bekam die Stadt Luzern einen besonderen Verwaltungsrat"). Wie wir wissen, bestand dieser, wenn auch zeitweilig unter anderem Namen, seit der Helvetik. § 7 des organischen Gesetzes ("Die Stadt Luzern hat einen Verwaltungsrath") war rein feststellend.

²¹ Vgl. vorn (Mediation), S. 92.

womit die erste geschriebene Stadtverfassung rechtskräftig wurde; eine leicht geänderte Fassung genehmigte der Tägliche Rat am 4. Juli 1828.²²

Die verständliche Freude der Stadtbürgerschaft über den Staatsstreich kommt in den Quellen zum Ausdruck. Der Verwaltungsrat versammelte die Gemeinde am 2. März 1814 und trug ihr an, "Vinzenz von Rüttimann" den "öffentlichen Dank der Bürgerschaft" auszusprechen, weil "allgemein anerkannt" sei, "dass die am 16. Februar "stattgehabten Ereignisse in hiesiger Stadt, wodurch der politische Zustand der hiesigen Bürgerschaft eine wohlthätige und wesentliche Verbesserung erhalten habe, indem sie wieder zu einem Theil ihrer wohlhergebrachten Rechte gelangt ist, dem Impuls und" der Durchführung Vinzenz von Rüttimanns zuzuschreiben seien, "welcher sich mit Hintansetzung seiner persönlichen Sicherheit an die Spitze der Gutgesinnten gesetzt und die Sache mit ebensoviel Klugheit, als bewunderungswürdiger Kaltblütigkeit geleistet habe, so dass der unblutige Ausgang derselben einzig" ihm "zu verdanken sey."²³

Im Dezember 1829 wurde, dank den Bemühungen einiger freisinniger Grossräte, vorab Kasimir Pfyffers, die sog. "Neu umschriebene Verfassung" erlassen.²⁴ Formell war es eine Totalrevision, materiell wurden nur wenige, allerdings wichtige Normen geändert: Die richterliche wurde von der vollziehenden Gewalt getrennt und die Vormachtstellung der Stadt abgebaut; Rät und Hundert hiessen von nun an "Grosser Rat", der Tägliche Rat wurde zum "Kleinen Rat" und zählte nur noch neunzehn Glieder.²⁵ Auf das Gemeinderecht aber hatte die neu umschriebene Verfassung keine Auswirkungen.

B. Organisation

Die Organisation der Bürgergemeinde ergab sich zu einem grossen Teil aus dem erwähnten "Reglement für die Bürgergemeinde der Stadt Luzern" von 1814. Nach dessen Ratifizierung durch die Regierung liess es der Verwaltungsrat mit dem durch die Gemeindeversammlung am 20. Oktober 1811 genehmigten vergleichen, damit allfällige Beschwerden noch vorgebracht werden könnten.²⁶ Die mit der Prüfung be-

²² Die (abgedruckten) Reglemente befinden sich im Stadtarchiv Luzern und im Staatsarchiv Luzern unter den Akten 212/50 G.

²³ Prot.Vw.R., Band 7, S. 448 ff. (26. Februar 1814).

²⁴ GS 4, Band 6, S. 237 ff.

²⁵ Die Aufzählung ist nicht vollständig. Für ausführlichere Information siehe His, Verfassungsgeschichte, S. 73 ff.; Pfyffer, Staatsverfassungen, S. 22 ff.; Sidler, S. 17 ff.; umfassend orientiert Konrad Nick, Kasimir Pfyffer und die Luzerner Verfassungspolitik in den Jahren 1827 - 1841, S. 41 ff. über Ursachen der Revision und den parlamentarischen Kampf Pfyffers.

²⁶ Prot.Vw.R., Band 8, S. 26 (23. Juli 1814).

auftragte Kommission stellte aber nur wenige Unterschiede fest, die mit den Vorschriften des neuen organischen Gesetzes über die Stimm- und Wahlfähigkeit der Bürger in Zusammenhang standen. Der Verwaltungsrat beschloss daher, "keine Vorstellungen beim Täglichen Rat zu machen" und das Reglement zu drucken.²⁷

I. Die Gemeindeversammlung

Im Gegensatz zur Helvetik wie zur Mediation kannte die Restaurationszeit nur eine Art der Gemeindeversammlung. Während noch in der Mediation die Wahl des Grossen Rates und der Gemeinderichter allen Einwohnern des betreffenden Bezirkes, die gewisse Bedingungen erfüllten, zukam²⁸, gelangte jetzt das Bürgerprinzip zum Durchbruch. Nur die stimmbfähigen Gemeindebürger wählten Grossräte, Bezirksrichter und Gemeindebeamte.

In der Stadt Luzern wählte die Bürgerschaft zehn Grossräte unmittelbar; die Bürger der übrigen Gerichtsbezirke und der Munizipalorte wählten je einen Grossrat. Diese zweiunddreissig Räte besassen für die verbleibenden vierzig städtischen sowie achtundzwanzig ländlichen Sitze ein Selbstergänzungsrecht.²⁹ Im gleichen Sinne wurden erledigte Ratsstellen neu besetzt, also nur die ehemals unmittelbar besetzten durch Volkswahl.

Jedes Bezirksgericht bestand aus einem Gerichtsstatthalter und sechs Richtern; jener wurde vom Täglichen Rat aus den wählbaren Bürgern des Bezirks ernannt, diese von den stimmbfähigen Bürgern des Bezirks, welche auch die alle zwei Jahre stattfindenden Drittelserneuerungen vornahmen.³¹

²⁷ Prot.Vw.R., Band 8, S.41 (30. Juli 1814).

²⁸ Siehe vorn (Mediation), S. 75 f., 81 f., 85.

²⁹ Kantonsverfassung, § 36 (GS 4, Band 1, S. 23).

³⁰ Kantonsverfassung, § 43. Siehe auch "Gesetz, die Wahlart für die Ernennung der unmittelbaren Rathsglieder in Rath und Hundert vorschreibend", GS 4, Band 1, S. 359 ff. (29. Dezember 1814). In denjenigen Bezirken, welche aus mehreren Gemeinden bestanden, erfolgte die Wahl gemeindeweise (§ 4). Siehe ferner den Vollziehungsbeschluss zu diesem Gesetz a.a.O., S. 363 ff.

³¹ Organisches Gesetz, § 10 (GS 4, Band 1, S. 76). - Wenn eine Bezirksrichterstelle frei wurde, schritt man sofort zur Neubesetzung (Prot.Vw.R., Band 9, S. 293 f., 17. Mai 1815). - Beispiel einer Drittelserneuerung in P.Prot.Vw.R., Band 4, S. 164 (23. April 1817): Der Oberamtmann (oberster Vollziehungsbeamter des Amtes, Aufseher über die Behörden und Beamten des Amtes, Präsident sämtlicher Bezirksgerichte des Amtes, Polizei- und Kriminalbeamter sowie Polizeirichter, vgl. organisches Gesetz §§ 89 ff., GS 4, Band 1, S. 96 ff.) meldete dem Verwaltungsrat am 21. April 1817, dass gemäss Regierungsbeschluss vom 16. April der reguläre Austritt von Bezirksrichtern (in den Protokollen ist wieder einmal vom "Stadtgericht" die Rede) und die Wiederergänzungswahlen im Mai stattzufinden hätten. Er, der Oberamtmann, habe den 1. Mai bestimmt. Der Verwaltungsrat solle die Verzeichnisse der Wahlfähigen und Wählbaren erstellen. Die Versammlung beginne um neun Uhr morgens in der Franziskanerkirche.

Als Gemeindebeamte wählten die Landgemeinden einen Waisenvogt und zwei Steuer-verleger, während der Gemeindeammann als Vollziehungsbeamter der Regierung vom Täglichen Rat ernannt wurde. Die Anteilhaber am allfälligen Korporationsgut einer Gemeinde wählten zudem eine höchstens dreiköpfige Gemeindeverwaltung.³² Die Bürger der Munizipalorte Sursee, Sempach und Willisau wählten einen Stadtrat, die Bürger von Münster einen Gemeinderat.³³ Die Luzerner Stadtbürger wählten nebst dem Verwaltungsrat eine Rechnungskommission; der Präsident des Verwaltungsrates musste aus den stadtbürgerlichen Mitgliedern des Täglichen Rates genommen werden.³⁴

Erstmals regelten Verfassung, Gesetz und Stadtverfassung die Stimmfähigkeit einheitlich.³⁵ Danach stand jedem Bürger der betreffenden Gemeinde der Zutritt zu den eigentlichen Gemeindeversammlungen, wie auch zu den erwähnten Versammlungen für die Grossrats- und Richterwahl offen, wenn er mindestens zwanzig Jahre alt war, ein Vermögen von wenigstens vierhundert Franken versteuerte und weder bevormundet, noch entehrend bestraft oder fallit war. Die Erhöhung des Zensus von hundert auf vierhundert Franken machte eine Revision der Listen der Stimmfähigen notwendig.³⁶ Nach wie vor wurde in Luzern den Hintersässen der Zutritt zu den Gemeindeversammlungen verweigert. Diese wandten sich am 7. April 1825, vertreten durch Rechtsanwalt Schürmann, an die Regierung und forderten "Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten und Administrationsrecht am Armen- und Gemeindegut."³⁷ Dagegen brachte der Verwaltungsrat vor: das Begehren der Hintersässen sei nicht neu, schon zur Zeit der Helvetik hätten sie ein gleichlautendes gestellt;³⁸ zwanzig Hintersässen-Familien seien damals froh gewesen, sich zu so günstigen Konditionen einkaufen zu können.³⁹ "Die damaligen Gründe gelten aber auch noch heute zu Tage und zwar um so mehr, weil es eine offenbare Ungerechtigkeit wäre, den heutigen Reklamanten das zu gewähren, was ihren Vorgängern so wohlbegründet abge-

³² Organisches Gesetz, §§ 4 ff.; zur Organisation der Landgemeinden ausführlicher: Pfyffer, Gemeindewesen, S. 70 und His, Verfassungsgeschichte, S. 67.

³³ Organisches Gesetz A, § 1 (GS 4, Band 1, S. 113).

³⁴ Reglement für die Bürgergemeinde der Stadt Luzern (im folgenden abgekürzt "Regl.") 1814, § 7 lit. a.

³⁵ Kantonsverfassung, § 46 (GS 4, Band 1, S. 25); organisches Gesetz, § 146 (GS 4, Band 1, S. 112); Regl. § 1.

³⁶ Prot.Vw.R., Band 8, S. 236 f. (10. Oktober 1814).

³⁷ Das Folgende gemäss den Akten 212/50 C im Staatsarchiv Luzern. Siehe auch vorn (Mediation), S. 87; ferner Prot.Vw.R., Band 19, S. 539 ff. (6. Oktober 1825).

³⁸ Siehe vorn (Helvetik), S. 51. - Schreiben des Verwaltungsrates an den hohen Armen- und Vormundschaftsrat der Stadt und Republik Luzern vom 6. Oktober 1825.

³⁹ Vgl. vorn (Helvetik), Note 173.

schlagen worden war und was sie seither mit ihrem Geld sich erkaufen ... Mit der Reklamation der Stimm- und Wahlfähigkeit kann es den heutigen Hintersässen nicht ganz ernst gewesen seyn; denn wie viele sind es unter denselben, die ja gar kein Vermögen versteuern! Unter hundert Individuen auf den Unterstützungs-Listen sind wohl achtzig Hintersässen! Und diese sollten also auch wieder zu den öffentlichen Angelegenheiten zu sprechen haben? Das hoheitliche und mit Vollmacht von Räth und Hundert genehmigte Reglement über die öffentliche Verwaltung der Stadt Luzern ist auch hier unsere Richtschnur. Wir glauben daher, dass die Reklamanten mit Recht in ihre Schranken zurückgewiesen werden sollen. Es können sich ja die Vermöglichern, die Stimm- und Wahlfähigkeit in folge bestehender Gesetze in Anspruch nehmen dürften, in das Bürgerrecht einkaufen ..." - Dieser Argumentation folgte der Tägliche Rat und beschloss am 2. Dezember 1825: (1.) Die sog. Hintersässen der Stadt Luzern haben, sofern sie die gesetzlichen Requisiten besitzen, all jene politischen Rechte zu geniessen, welche den Kantonsbürgern im allgemeinen durch die bestehende Verfassung zugesichert sind. (2.) An denjenigen politischen und andern Rechten, welche den eigentlichen Genussbürgern der Stadt Luzern gemäss Kantonsverfassung und hoheitlich sanktioniertem Reglement über die Verwaltung des städtischen Gemeinwesens ausschliesslich zustehen, haben die Hintersässen so lange keinen Anteil, als sie Hintersässen bleiben. (3.) Hingegen können sie sich gemäss Gemeindebeschluss vom 9. Mai 1803, der hiermit hoheitlich bestätigt werden soll, unter den in diesem festgesetzten günstigen Bedingungen in das vollständige Bürgerrecht der Stadt Luzern und dadurch in alle damit verbundenen Rechte und Nutzungen einkaufen.⁴⁰

Ordentliche Bürgergemeindeversammlungen fanden jedes Jahr im Mai statt und zusätzlich jedes zweite Jahr im Dezember zur Drittelserneuerung des Verwaltungsrates. Ausserordentliche Versammlungen konnte der Verwaltungsrat zusammenberufen; er musste das tun, wenn eine Verwaltungsratsstelle neu zu bestzen war oder wenn zwei Verwaltungsräte es verlangten - bzw. die Mehrheit der Rechnungskommission in Rechnungssachen - und der Gegenstand in den Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung fiel.⁴¹ Die Versammlungen fanden wenn möglich an Sonn- und Feiertagen statt und mussten den Stimmberechtigten mindestens zwei Tage vorher durch die Quartierwachtmeister angekündigt werden; in späteren Jahren hatten die Quartierwachtmeister spezielle Einladungskarten zu verteilen, auf welchen die zu verhandelnden Gegenstände verzeichnet waren; bei der jährlichen Rechnungsablage wurden die Einladungen gar acht Tage vorher zugestellt.⁴² Die Präsenzpflicht der Bürger

⁴⁰ Vgl. (nebst den Akten 212/50 C im Staatsarchiv Luzern) auch Prot.Vw.R., Band S. 690 f. (12. Dezember 1825).

⁴¹ Regl. 1814, § 2.

⁴² Regl. 1814 und 1828, § 3.

blieb bestehen: Unentschuldigt Abwesenden wurde zwei Franken ihres Bürgergenusses vorenthalten.⁴³ Während der Versammlungen wurden die Aussentüren des Versammlungshauses geschlossen; niemand durfte sich "ohne dringende Ursachen" entfernen.⁴⁴ Der Präsident des Verwaltungsrates führte jeweils den Vorsitz.⁴⁵

Bei der ersten ordentlichen Versammlung wählte die Gemeinde durch geheimes, relatives - später durch offenes, absolutes - Stimmenmehr⁴⁶ zwei Stimmentzähler und zwei Sekretäre, welche bis zur nächsten ordentlichen Versammlung im Amt blieben. In den Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung fielen, nebst der Wahl des Verwaltungsrates und der nun neungliedrigen Rechnungskommission, im wesentlichen die Bestimmung der Besoldung der Verwaltungsräte, die Abnahme der Rechnung nach vorgängiger Prüfung derselben durch die Rechnungskommission, der Entscheid über die strittige Zutrittsfähigkeit eines Bürgers zur Versammlung, sämtliche wichtigeren Entscheide im Zusammenhang mit dem Bürger- und Gemeindegut, wie Kauf, Verkauf und Tausch von Liegenschaften, Erteilung der Bewilligung für Anlagen und Anstalten aller Art und den Kapitalfonds des Gutes anzugreifen, bzw. einzelnen Fonds eine andere Verwendung zu geben usw., sowie die Bewilligung von Geldanleihen, Gemeindesteuern, die Annahme neuer Bürger und die Revision des Reglements.⁴⁷ Regelmässig wurden der Gemeindeversammlung vom Verwaltungsrat ausgearbeitete und mit einem schriftlichen Gutachten begleitete Beschlüsse vorgelegt, die sie wohl beraten, aber nicht abändern, sondern nur als Ganzes annehmen oder verwerfen konnte. Im letzteren Fall war sie befugt, eine Kommission zu ernennen, die zusammen mit dem Verwaltungsrat den Gegenstand von neuem zu bearbeiten und wiederum der Gemeinde vorzulegen hatte. Einzig Wahlgeschäfte, die Rechnungsabnahme und die Frage der Zutrittsfähigkeit eines Bürgers zur Versammlung kamen ohne Vorschlag des Verwaltungsrates vor die Gemeinde.⁴⁸ Anträge einzelner Bürger an die versammelte Gemeinde waren zulässig; diese konnte jedoch nicht sogleich darauf eintreten, sondern wies die Anträge zur Vorberatung und Berichterstattung an den

⁴³ Regl. 1814 und 1828, §§ 4 Abs. 1 und 68. - Der "Bürgergenuss" ("Bürgerker-nen") wurde jährlich ausgeteilt, oft in natura, oft in Geld; im letzteren Fall betrug er damals meist ca. acht Franken. Siehe z.B. Prot.Vw.R., Band 9, S. 5 f. (4. Januar 1815); S. 120 f. (22. Februar 1815); Band 10, S. 138 (28. Februar 1816); Band 11, S. 73 (1. Februar 1817); Band 14, S. 109 f. (1. März 1820); Band 15, S. 76 (14. Februar 1821); Band 21, S. 445 (13. November 1827); Band 23, S. 545 (15. November 1829).

⁴⁴ Regl. 1814, § 4 Abs. 3.

⁴⁵ Regl. 1814, § 5.

⁴⁶ Regl. 1814 und 1828, § 6.

⁴⁷ Regl. 1814 und 1828, § 7.

⁴⁸ Regl. 1814, §§ 9 f.

Verwaltungsrat, allenfalls an eine Kommission; die Gegenstände gelangten dann in der folgenden Gemeindeversammlung zur Abstimmung.⁴⁹

Gemäss §§ 78 und 135 des organischen Gesetzes⁵⁰ waren bevorstehende Gemeindeversammlungen samt den zu verhandelnden Gegenständen dem Gerichtsstathalter anzuzeigen. Auf diese Vorschrift berief sich der Gerichtsstathalter des Bezirkes Luzern in seinem Schreiben an den Verwaltungsrat vom 9. August 1818 und bezeichnete die gleichentags ohne sein Vorwissen abgehaltene Gemeindeversammlung als verfassungswidrig.⁵¹ Der Verwaltungsrat brachte diesen Standpunkt dem Täglichen Rat zur Kenntnis und führte aus: "Dem strengen Sinne der angeregten Gesetzes §§ ist die Behauptung des Herrn Gerichtsstathalters gewiss richtig, und bezüglich auf dieselben war sein Benehmen gegen uns und die Gemeinde in jeder Rücksicht seiner Pflicht und Stellung angemessen." Der Verwaltungsrat habe es bisher unterlassen, bevorstehende Gemeindeversammlungen dem Gerichtsstathalter anzuzeigen, weil gemäss § 29 des organischen Gesetzes⁵² der Präsident des Verwaltungsrates aus dem Täglichen Rat gewählt werde. "Es will also die organische Verfügung, dass unserm Dikasterium ein Mitglied der höchsten vollziehenden, verwaltenden und richterlichen Gewalt vorstehe, und es gleichsam unmittelbar unter ihr stehen solle. Wenn wir nun die Ehre haben, gesetzlich einen Repräsentanten ... des Täglichen Rathes zum Vorsteher zu haben, so können wir uns mit dem Gedanken niemals vertraut machen, dass er als solcher unter einer dem hohen Täglichen Rath untergeordneten Behörde stehen könne ... ohne dass dadurch das Ansehen der Hoheit verletzt werde." Der Tägliche Rat folgte dieser Ansicht und teilte dem Gerichtsstathalter mit:⁵³ "Wir sind im Falle Euch anzuzeigen, dass wir die Euer Erklärung zu Grunde liegende Behauptung dem buchstäblichen Sinne der bestehenden Gesetze zwar entsprechend und Euer daheriges Benehmen Euer Stellung ganz angemessen finden. Allein da bezüglich auf die hiesige Stadtbürgerschaft der besondere Umstand eintritt, dass sich dieselbe am Sitzungsorte der Regierung selbst und schon dadurch in unmittelbare Berührung mit derselben gestellt befindet, wozu sich noch das eigene Verhältniss gesellt, welches aus dem § 29 ihrer Organisation für den dasigen Verwaltungsrath hervorgeht; - so haben wir gefunden, dass die von Euch angezogenen Organisations-Artikel ihre Anwendung auf die Stadtgemeinde Luzern nicht finden können, sondern diese Bewilligung zu ihren jedesmaligen Besamm-

⁴⁹ Regl. 1814, § 11.

⁵⁰ GS 4, Band 1, S. 93, 108.

⁵¹ Prot.Vw.R., Band 12, S. 518 ff. (10. August 1818).

⁵² GS 4, Band 1, S. 121.

⁵³ Schreiben von Schultheiss und Täglichem Rat an den Gerichtsstathalter am Bezirksgericht Luzern vom 4. November 1818, Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 C

lungen fürderhin von dem regierenden Standeshaupte einzuholen habe." Die Regierung teilte auch dem Verwaltungsrat mit, dass er sich künftig für Bewilligungen zu Gemeindeversammlungen an das regierende Standeshaupt (den Amtsschultheissen) zu wenden habe.⁵⁴

II. Der Verwaltungsrat

Unverändert bestand der Verwaltungsrat aus neun durch geheimes, absolutes Stimmenmehr gewählten Gliedern, die alle zwei Jahre zu einem Drittel austraten, aber wieder wählbar waren. Verwaltungsrat werden konnte jeder Stimmfähige,⁵⁵ der mindestens fünfundzwanzig Jahre alt war, ein Vermögen von wenigstens zweitausend Franken versteuerte und mit keinem schon gewählten Verwaltungsrat nahe verwandt war.⁵⁶ Der Präsident des Verwaltungsrates musste von den Stimmfähigen aus denjenigen Mitgliedern des Täglichen Rates gewählt werden, die Stadtbürger waren. Für die gewissenhafte Besorgung des ihm anvertrauten Amtes haftete jeder Verwaltungsrat, wie auch jeder von ihm gewählte Unterbeamte, "mit seinem Haab und Gut, so wie mit seiner Person."⁵⁷ Beschlussfähig war der Verwaltungsrat, wenn die Mehrheit seiner Glieder anwesend war; an wichtigen Entscheiden mussten aber sieben Verwaltungsräte mitwirken.⁵⁸ Die einzelnen Verwaltungszweige konnten Kommissionen zugewiesen werden, denen gemäss Reglement die Vorberatung zukam; beschlussfähig war allein die Gesamtbehörde.⁵⁹

Der erneuerte Verwaltungsrat konstituierte sich am 20. Juli 1814⁶⁰ und nahm von den Pflichten Kenntnis, die das neue organische Gesetz⁶¹ ihm übertrug und die zum Teil aus dem Kompetenzbereich des ehemaligen Gemeindegerichts stammten; diese mussten jemandem übertragen werden, was eine Neuverteilung der Aufgaben innerhalb des Kollegiums notwendig machte. So wurden zwei Verwaltungsräte als Gültenswürdiger bestimmt, einer als Häuserschätzer, zwei nahmen provisorisch die Vogtrechnungen ab, wobei der definitive Entscheid bei der Gesamtbehörde lag,

⁵⁴ Schreiben des Täglichen Rats an den Verwaltungsrat der Stadt Luzern vom 4. November 1818, Prot.Vw.R., Band 12, S. 670 (7. November 1818).

⁵⁵ Siehe vorn, S. 133.

⁵⁶ Regl. 1814, §§ 13 ff.

⁵⁷ Regl. 1814, § 21.

⁵⁸ Regl. 1814, §§ 27 f.

⁵⁹ Regl. 1814, § 30.

⁶⁰ Prot.Vw.R., Band 8, S. 6 ff. (20. Juli 1814).

⁶¹ B § 30 (GS 4, Band 1, S. 122).

einer übernahm die Oberaufsicht über die Feuersicherheit, einer bekam den Titel "Polizeidirektor" und bildete, mit einem weiteren Verwaltungsrat, in polizeirichterlichen Fällen die vorberatende Kommission, schliesslich besorgten zwei Verwaltungsräte das Heimatscheinwesen. Dem Polizeirat des Kantons und dem Oberamtmann des Amtes Luzern wurde mitgeteilt, dass bis zur definitiven Organisation dem Polizeidirektor "die nähere Vollziehung der Polizey" in der Stadt übertragen sei.⁶² Der Polizeikommission wurde schon bald die Kompetenz erteilt, in dringenden Fällen und mit Zustimmung der Parteien über Polizeivergehen zu sprechen, wobei die Genehmigung der Sprüche durch die Gesamtbehörde vorbehalten bleiben sollte. Zugleich wurde der Bestand der Kommission um einen Verwaltungsrat auf drei erhöht, damit bei Meinungsverschiedenheiten Stimmengleichheit ausgeschlossen war.⁶³

Trotz diesen neuen Pflichten blieben für die Güterverwaltung die seit der Helvetik bestehenden Verwaltungsabteilungen⁶⁴ im wesentlichen bestehen. Erst nach der zweiten Sönderung - also der Zergliederung des Dotationsgutes in Armen-, Gemeinde- und Korporationsgut - wurde 1822 eine Neuformierung dieser Abteilungen als zweckmässig erachtet. So unterschied man jetzt (A.) Armenämter, (B.) Stadtgut, (C.) Korporationsgut und (D.) Schulfonds. Zu A. gehörte (1.) die Spital-, (2.) Waisenhaus- und (3.) Spendverwaltung, zu B. (4.) die Stadtseckel-, (5.) Bau- und (6.) Sustverwaltung, zu C. (7.) die Bürgerfondsverwaltung und zu D. (8.) die Verwaltung der Stadtschulen und (9.) die Verwaltung des Lyzeums und Gymnasiums.⁶⁵ Man kam somit wieder auf neun Verwaltungen, entsprechend der Zahl der Verwaltungsräte. Erkennbar werden die drei Hauptverwaltungszweige - Armen-, Stadt- und Korporationsgut - die zu Beginn der Regenerationszeit auf drei verschiedene Gemeinden - Ortsbürger-, Einwohner- und Korporationsgemeinde - verteilt wurden. Einzig der Schulfonds passte noch nicht in diesen Rahmen; darüber stand der Stadt jedoch ohnehin gemäss Sönderungskonvention grösstenteils nur die Verwaltung zu (unter Aufsicht der Regierung).⁶⁶ Mit der Schaffung der Einwohnergemeinde ging die Schulpflege, soweit überhaupt Sache der Gemeinde, an die Einwohnergemeinde.⁶⁷ 1823

⁶² Der Polizeirat des Kantons nahm mit seiner Zuschrift vom 23. Juli 1814 "von der Constituierung einer hierörtigen Behörde" Kenntnis, P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 1 (27. Juli 1814).

⁶³ P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 1 f. (27. Juli 1814); vgl. auch S. 8 (3. August 1814) ein Mitglied der Polizeikommission führte definitiv den Titel "Polizeidirektor".

⁶⁴ Siehe vorn (Helvetik), S. 57 f.

⁶⁵ Prot.Vw.R., Band 16, S. 254 f. (18. April 1822).

⁶⁶ Separatdruck Sönderungskonvention, S. 20 (V.) und S. 22 (D.).

⁶⁷ Vgl. z.B. "Organisation des Polizeywesens der Stadt Luzern" (Gemeindeordnung) 1831, § 27 Ziff. 7 (Stadtarchiv Luzern).

nahm man eine weitere Modifizierung der Aufgabenverteilung vor.⁶⁸ Danach bildeten die vier Hauptfonds (Bürger-, Armen-, Polizei- und Schulfonds) neun Verwaltungsabteilungen wie folgt: (1.) Dem Präsidenten und Vorsteher der Gemeinde kam die Leitung sämtlicher Geschäfte zu, zudem übernahm er die Verwaltung der Ursulinen und der säkularisierten St. Agatha Pfründe. (2.) Der gesamte Unterstützungsfonds, bestehend aus den Fonds und Anstalten der Sente mit den Stipendien und Stiftungen, dem Waisenhaus, der Spend und der Probst-Peyerschen Stiftung. Jeder dieser Fonds hatte sein eigenes Kapitalkonto, die Stipendien, die Probst-Peyersche und andere Stiftungen mit bestimmter Verwendung hatten zudem ihre eigenen Rechnungen. (3.) Der grosse Bürgerspital samt Zugehör. (4.) Die kirchlichen Administrationen, Bruderschaften, das Kaufhaus, Werchhaus, Schiffamt und die Zieghütte. (5.) Das Stadt-Seckelamt und die Polizeikasse. (6.) Der Bürgerfonds. (7.) Das öffentliche Kornhaus und das gesamte Polizeisteuerwesen. (8.) Das Bauamt. (9.) Der Fonds des Xaverianischen Hauses samt Zubehör. Im Februar 1824 erfolgte "zur Erzwirkung eines thätigern Geschäftsganges" zudem eine Neuformierung der Kommissionen.⁶⁹ Während bisher nur zwei Kommissionen als Hauptkommissionen betrachtet worden waren, nämlich die Polizei- und die Rechnungskommission,⁷⁰ bildete man jetzt deren vier: erstens die Armen- und Vormundschaftskommission (vier Glieder), die, neben dem Armen- und Vormundschafts- auch das Erziehungs- und Depositalkassenwesen unter sich hatte, ebenso die Besorgung der Fideicommiss und Stipendien; zweitens die Finanzkommission (fünf Glieder), die sich dem Finanz-, Steuer-, Bau-, Hypothekar- und Schatzungswesen widmete und die Rechte und Pflichten der Gemeinde zu kennen hatte; drittens die Polizeikommission (drei Glieder) zur Besorgung der Lokal-, Sachen-, Personen- und Feuersicherheitspolizei sowie des Militärwesens; viertens die Rechnungskommission (vier Glieder) zur Kassaverwaltung, Aufsicht über die Kanzlei und Archive. Weiter bestand ein Feuerrat und eine Bibliothekskommission, die aber nicht zu den eigentlichen Kommissionen gezählt wurden. Eine neue, leichte Aenderung der Aufgabenverteilung fand im Dezember 1826 statt; die Kommissionen blieben aber unverändert.⁷¹

Der Verwaltungsrat hatte das Recht, die nötigen Beamten anzustellen, für die er verantwortlich war.⁷² Wegen des nunmehr gegenüber der früheren Zeit erweiter-

⁶⁸ Prot.Vw.R., Band 17, S. 222 ff. (20. März 1823).

⁶⁹ Prot.Vw.R., Band 18, S. 119 ff. (16. Februar 1824).

⁷⁰ Die Rechnungskommission war schon im Regl. vorgesehen. Ursprünglich zählte sie drei Glieder (Regl. 1814, § 32), später vier (Regl. 1828, § 32).

⁷¹ Prot.Vw.R., Band 20, S. 1111 f. (21. Dezember 1826).

⁷² Regl. 1814, § 23.

ten Wirkungskreises des Verwaltungsrates musste das Kanzleipersonal stark ausgebaut werden: Der Verwaltungsrat beschloss im Dezember 1814 die Ernennung eines Ober-, eines Unter- und eines Polizeischreibers nebst mehreren Kopisten.⁷³ Die Beamten hatten sich, zur Steigerung des Arbeitseinsatzes, alle zwei Jahre vor dem Verwaltungsrat der Bestätigung zu unterziehen;⁷⁴ ihre Aufgaben wurden in einem "Reglement für die Kanzley"⁷⁵ minutiös umschrieben.

Neben der eben erwähnten, aus vier Verwaltungsräten bestehenden Rechnungskommission gab es eine gleichnamige, vom Verwaltungsrat unabhängige Behörde zur Prüfung der Rechnungen.⁷⁶ Wie der Verwaltungsrat bestand sie aus neun von der Gemeindeversammlung durch geheimes, absolutes Stimmenmehr gewählten Gliedern; auch galten für "Stadtrechner" (Mitglieder dieser Kommission) die gleichen Wählbarkeitsbedingungen wie für Verwaltungsräte. Im Gegensatz zum Verwaltungsrat aber wurde die Rechnungskommission jedes Jahr zu einem Drittel erneuert; die Austretenden waren erst nach drei Jahren wieder wählbar.

Das Reglement verpflichtete die Rechnungskommission zu einer zügigen Rechnungsrevision, "damit keine Rechnung über ein halbes Jahr liegen bleibe."⁷⁷ Tatsächlich konnte aber davon keine Rede sein. Die Schwierigkeiten begannen schon damit, dass die reguläre Erneuerungswahl der Rechnungskommission jeweils im Mai zu geschehen hatte,⁷⁸ der erneuerte Verwaltungsrat sich aber erst im Juli konstituierte.⁷⁹ Somit hatte man keine neue Rechnungskommission, und die alten Stadtrechner blieben untätig, weil sie die lästige Revisionsarbeit gerne den neuen überlassen hätten. In einem Schreiben an den Verwaltungsrat stellte die alte Rechnungskom-

⁷³ Prot.Vw.R., Band 8, S. 397 ff. (3. Dezember 1814). Die Wahl erfolgte am 31. Dezember 1814 (Prot.Vw.R., Band 8, S. 488 ff.). Zugleich wurden ein Sustschreiber und ein Buchhalter ernannt.

⁷⁴ Prot.Vw.R., Band 8, S. 397 ff. (3. Dezember 1814). - Dieser Bestätigung waren auch andere Gemeinbedienstete (Kaufhausinspektor, Sustschreiber, Ankenhauswagmeister, Stadtwerkmeister, Stadtuhrnmacher, Schiffmeister, Brunnenmeister, Stadtschleifer, Zöllner, Sinnemeister, Sackträgermeister, Nacht- und Turmwächter, Torplantons und Profosen) unterworfen: Prot.Vw.R., Band 11, S. 12 (9. Januar 1817) und S. 27 (16. Januar 1817).

⁷⁵ Prot.Vw.R., Band 8, S. 430 ff. (14. Dezember 1814). - Zum Teil wurden den Beamten unerwartete Aufgaben zugewiesen: so hatte der Polizeischreiber nicht nur das Polizeiprotokoll des Verwaltungsrates zu führen, sondern auch die Gemeindearchive zu besorgen, Prot.Vw.R., Band 8, S. 397 (3. Dezember 1814).

⁷⁶ Regl. 1814, §§ 48 ff. - Vgl. zur fünfköpfigen Rechnungskommission der Mediationszeit vorn (Mediation), S. 100 f.

⁷⁷ Regl. 1814, § 53.

⁷⁸ Regl. 1814, § 51.

⁷⁹ Siehe Note 60.

mission fest, dass mehrere Rechnungen noch nicht abgenommen seien. Zur Einführung des neuen Rechnungsausschusses sei es notwendig, dass alle Rechnungen berichtigt und ratifiziert würden; daher müsse die neue Rechnungskommission aufgestellt werden.⁸⁰ Dies geschah in der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 23. Oktober 1814.⁸¹ Im Juni 1815 berichtete die neugewählte Rechnungskommission, sie sei nun acht Monate im Amt, ohne dass sie vom Gang der Geschäfte die mindeste Kenntnis habe. Der Verwaltungsrat versuchte, sie mit dem Hinweis zu beschwichtigen, dass die Rechnungsabnahme jeweils Ende Jahr zu geschehen habe⁸² und zudem für die Rechnungen des alten Verwaltungsrates auch die alte Rechnungskommission zuständig sei.⁸³ Die Rechnungskommission verlangte, gestützt auf das Reglement,⁸⁴ dennoch Einsicht, welche zu gewähren der Verwaltungsrat versprach,⁸⁵ dies aber vergass, weil er mit Geschäften überhäuft war.⁸⁶ Unterdessen hatte er mehrmals verzweifelt versucht, die alte Rechnungskommission zur endlichen Abnahme der rückständigen Rechnungen zu bewegen,⁸⁷ denn ohne diese war es äusserst schwierig, die neuen Rechnungen zu führen; eben das aber verlangte die neue Rechnungskommission vom Verwaltungsrat.⁸⁸ Es gelang ihm auch Ende Mai 1816, die ersten Rechnungen der Kommission zur Prüfung vorzulegen, allein die Rechnungen von vor 1814 standen noch immer aus. Die alten Stadtrechner wurden erneut aufgefordert, ihre Pflicht zu erfüllen; verschiedene Rechnungen zirkulierten nun schon sechs Jahre bei ihnen, und zwei der fünf alt Stadtrechner waren bereits verstorben.⁸⁹ Die Ueberlebenden forderte der Verwaltungsrat Ende 1816 auf, als alles

⁸⁰ Prot.Vw.R., Band 8, S. 211 (1. Oktober 1814).

⁸¹ Prot.Gem.Vers., Band 1a, S. 3 ff.

⁸² Regl. 1814, § 44.

⁸³ Prot.Vw.R., Band 9, S. 328 ff. (3. Juni 1815).

⁸⁴ Regl. 1814, § 55.

⁸⁵ Prot.Vw.R., Band 9, S. 503 f. (2. August 1815). - Dies erfolgte auf die Zuschrift der Rechnungskommission vom 14. Juli 1815.

⁸⁶ Prot.Vw.R., Band 9, S. 767 f. (22. November 1815). - In einer Zuschrift vom 4. November 1815 stellte die Rechnungskommission fest, dass sie immer noch keine Antwort auf ihre Zuschrift vom 14. Juli erhalten habe. Der Verwaltungsrat versprach, dass sein Präsident den Präsidenten der Rechnungskommission unterrichten werde.

⁸⁷ Prot.Vw.R., Band 9, S. 65 f. (1. Februar 1815): Mahnung, die Rechnung abzunehmen; S. 441 ff. (26. Juli): neue Mahnung, "die nun schon so lange bey ihnen liegenden Verwaltungsrechnungen abzunehmen;" S. 834 ff. (9. Dezember): beschwörende Worte, endlich die Rechnungen abzunehmen; siehe auch S. 337, 353.

⁸⁸ Prot.Vw.R., Band 10, S. 225 f. (6. April 1816): die Rechnungskommission verlangte die Rechnungen "mit aller möglichen Beförderung."

⁸⁹ Prot.Vw.R., Band 10, S. 337 ff. (29. Mai 1816).

nichts genützt hatte, die Rechnungen wenigstens zurückzuerstatten,⁹⁰ doch selbst das war zuviel verlangt; die neue Rechnungskommission musste er im Oktober 1817 erneut um Geduld bitten⁹¹ und den alten Stadtrechnern liess er eine "letzte Mahnung" zukommen: "Es muss uns ... äusserst verdriesslich fallen, wenn den wiederholten freundschaftlichen Aufforderungen ... zur Eingabe ihrer rückständigen Amtsrechnungen von Ihnen bis anhin noch nicht entsprochen wurde, ... wodurch wir ausser Stand gesetzt werden, dem uns von der ... Gemeinde ertheilten Auftrage zu entsprechen, worüber wir uns aber, insofern Sie uns die rückständigen Verwaltungsrechnungen nicht unverzüglich zu handten stellen können, aller daherigen Verantwortlichkeit und nachtheiligen Folgen für Sie selbst hiemit feyerlichst verwahren wollen. - Möchten Sie dieser letzten Einladung bis spätestens Ende künftigen Monats noch zu entsprechen belieben, um sich dadurch das Unangenehme, so für Sie daraus zu entstehen gewiss nicht ermangeln würde, zu ersparen, und zwar um so mehr, als weitaus dem grössten Theil der Versammlung schwerlich würde begreiflich gemacht werden können, dass in einem Zeitraum von drey Jahren es unmöglich gewesen wäre, Rechnungen, die mit jedem Jahre hätten abgeschlossen werden sollen, zu berichtigen."⁹² Diese Mahnung bewirkte erstmals eine gewisse Reaktion: Zwei alt Stadtrechner meldeten, die Rechnungen seien erstellt⁹³, und die Sache kam zu einem vorläufigen Abschluss.⁹⁴ Der Verwaltungsrat begann nun seinerseits, die Rechnungen zu prüfen,⁹⁵ bis diejenigen der Jahre 1805 - 1815 bereinigt waren.⁹⁶ Nachher normalisierte sich das Rechnungswesen allmählich; während Jahren

⁹⁰ Prot.Vw.R., Band 10, S. 944 (30. Dezember 1816).

⁹¹ Prot.Vw.R., Band 11, S. 695 f. (18. Oktober 1817): "Es ist keine geringe Arbeit, eine so grosse Anzahl Rechnungen von zehn Jahren her zu untersuchen, nicht nur ob sie arithmetisch richtig seien, sondern auch, ob ... die Resultate, die sie liefern, als richtig genommen werden dürfen."

⁹² Prot.Vw.R., Band 11, S. 715 ff. (29. Oktober 1817).

⁹³ Prot.Vw.R., Band 11, S. 748 f. (8. November 1817).

⁹⁴ Prot.Vw.R., Band 11, S. 757 (12. November 1817).

⁹⁵ Prot.Vw.R., Band 12, S. 137 ff. (2. März 1818), ferner S. 360 f. (30. Mai), S. 396 ff. (17. Juni) und S. 414 ff. (25. Juni).

⁹⁶ Im Stadtarchiv Luzern findet man die "Rechnungen der zu verwaltenden Fonde" seit 1816 bis 1824 in ordentlichen Heften gebunden. Ab 1823 wird unterschieden in Bürgerfonds, Armenfonds, Polizeifonds und vermischter Fonds.

freilich konnten die vorgeschriebenen Fristen noch nicht eingehalten werden.⁹⁷

C. Aufgaben

Das organische Gesetz⁹⁸ wies dem Verwaltungsrat der Stadt Luzern folgende Aufgaben zu: (1.) das Armenwesen; (2.) die Verwaltung des Gemeinde- und Bürgergutes, wozu das Gesetz auch die Erstellung der Bürgerverzeichnisse zählte, ebenso die Erteilung der Heiratsbewilligungen und Heimatscheine sowie die Erhebung von Gemeinde- und Polizeisteuern; (3.) die Verwaltung der Kirchen- und Schulfonds; (4.) Sachen der nicht-streitigen Gerichtsbarkeit (Fertigung von Käufen und Tauschen, Schätzungen, Errichtung von Gültverschreibungen usw.); (5.) Vormundschaftssachen (Aufsicht über Witwen, Waisen und Bevormundete, Ernennung der Vormünder und Beistände, Abnahme der Vormundschaftsrechnungen); (6.) das Polizeiwesen (Bürger- und Nachtwachen, Feuer-, Lebensmittel-, Gesundheits-, Seuchen-, Gewerbe- und Fremdenpolizei, Erprobung von Mass und Gewicht, Aufsicht über die Gaststätten und Märkte, Vollziehung der Verordnungen betreffend Bettler und Arme, Erteilung der Lebens- und Totenscheine, Einquartierung des Militärs und Ernennung der Quartiermeister); (7.) die Bekanntmachung und Vollziehung von Gesetzen und Verordnungen der Regierung; (8.) die Erledigung polizeirichterlicher Fälle, welche früher in die Kompetenz des Gemeindegerichtes gefallen waren;⁹⁹ (9.) endlich die Mitwirkung bei der Erledigung gewisser Zivilstreite. Von diesen zahlreichen Aufgaben interessieren uns näher nur das Armenwesen sowie Teilbereiche des Polizeiwesens und

⁹⁷ Die Spendrechnung bis 1815 sandte der Verwaltungsrat erst am 5. Juni 1819 an die Rechnungskommission (Prot.Vw.R., Band 13, S. 283 f., siehe auch S. 309 f., 23. Juni); am 13. Mai 1820 forderte die Rechnungskommission vom Verwaltungsrat die Rechnungen der Jahre 1816 - 1819, die sie noch nicht erhalten habe (Prot.Vw.R., Band 14, S. 255 f.); der Verwaltungsrat entschuldigte sich, wie gewöhnlich, mit der übergrossen Geschäftslast. Siehe auch S. 275 f. (24. Mai 1820), S. 284 (31. Mai), S. 318 (14. Juni), S. 319 f. (17. Juni), S. 473 (13. September) und S. 524 f. (14. Oktober). - Siehe auch Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 359 ff.: der Verwaltungsrat war mit den Rechnungen für die Jahre 1816 - 1820 im Rückstand. Als diese endlich vor die Gemeinde kamen, verweigerte sie die Ratifizierung und machte den Verwaltungsrat für den entstandenen Schaden von 20'000 Franken haftbar; die Summe musste tatsächlich bezahlt werden (1825). Die Gemeinde konnte sich auf § 21 der Reglements für die Bürgergemeinde stützen, der eine Haftung des Verwaltungsrates vorsah (vgl. vorn, S. 137).

⁹⁸ B §§ 30 ff., GS 4, Band 1, S. 122.

⁹⁹ Siehe vorn (Mediation), S. 103. - Nach dem Buchstaben des Gesetzes (GS 4, Band 1, S. 120, § 26) wäre dem Verwaltungsrat in Polizeifällen die (grössere) Kompetenz eines Bezirksgerichts zugekommen; das war aber nicht beabsichtigt, es lag ein Druckfehler vor. Diesen korrigierte der Tägliche Rat in seiner Zugschrift an den Verwaltungsrat vom 26. September 1814 (Prot.Vw.R., Band 8, S. 191 f., 28. September 1814). Gemäss dieser Korrektur kam nun dem Verwaltungsrat die gleiche polizeirichterliche Kompetenz zu wie früher dem Gemeindegerecht (und jetzt in den übrigen Gemeinden des Amtes Luzern dem Oberamtman).

der Güterverwaltung.

Zunächst zum Armenwesen. - Die kantonalluzernische Armengesetzgebung der Restaurationszeit wird hier nicht dargestellt, nicht nur, weil dies schon geschehen ist,¹⁰⁰ sondern auch, weil die Sonderordnung der Stadt der kantonalen Regelung in vielen wichtigen Punkten entsprach und ihr zudem in zeitlicher Hinsicht vorausging; man kann von einer Rezeption des kommunalen Rechts durch den Kanton sprechen, ein Vorgang, der wohl nicht zuletzt mit der engen personellen Verknüpfung der Stadt- mit den Kantonsbehörden zusammenhängt - die Regierung bestand ja fast nur aus Stadtbürgern und der Präsident des Verwaltungsrates musste ihr angehören.

Schon am 10. August 1814 stellte der Verwaltungsrat fest, dass die Unterstützungsbegehren sich täglich mehrten, und beauftragte daher eine Kommission, die Revision des Armenwesens vorzubereiten.¹⁰¹ Am 2. Januar 1818 erliess er dann eine "Verordnung über die künftige Bestimmung der Armenämter und den von jedem derselben zu leistenden Beytrag an die Unterstützungen, so wie die Anspruchsfähigkeit auf Unterstützungen, und die Art und Weise festsetzend, wie sie in Zukunft abgereicht werden sollen."¹⁰²

Ein erster Teil dieser Verordnung umschrieb die vorhandenen Armenämter und deren Bestimmung. Danach gab es den Grossen Stadtspital zum Heiligen Geist, das Waisenhaus, dem auch die ehemalige Sente einverleibt worden war, verbunden mit einer Fabrik und einem Arbeitshaus, und schliesslich die Spende. Diese Anstalten sollten nur ihrer eigentlichen Bestimmung gemäss verwaltet werden, daher von allen Abgaben befreit sein, mit Ausnahme derjenigen, die mit ihren Liegenschaften zusammenhingen, und des Salariums der Verwalter. Der Grosse Stadtspital hatte in Zukunft Folgendes zu übernehmen: die Geburts- und Bestattungskosten, die gesamte Medizinalpflege, den Unterhalt der Kranken, der alten, zur Arbeit untauglichen Personen, die er beherbergte sowie der Kinder "bis zur erlangten Tauglichkeit, in das Waysenhaus aufgenommen werden zu können", schliesslich die Verabreichung von Lebensmitteln an Unterstützungsbedürftige, die Bekleidung der ihm zugefallenen Leute, die Hälfte des Reisegeldes an hiesige, auf die Wanderung sich begebende Angehörige und andere, denen der Verwaltungsrat ein Reisegeld bewilligt hatte, endlich die Beherbergung armer Reisender. Das Waisenhaus übernahm die arbeits- und unterrichtsfähigen Kinder bis sie in eine Lehre traten oder imstande waren,

¹⁰⁰ Siehe Häfeli, S. 15 ff. und den "Beschluss über eine neue Einrichtung des Armenwesens" vom 11. Dezember 1819 (in Kraft getreten am 1. Januar 1820), der die wichtigsten kantonalen Normen über das Armenwesen enthielt (GS 4, Band 3, S. 135 ff.).

¹⁰¹ Prot.Vw.R., Band 8, S. 75.

¹⁰² Prot.Vw.R., Band 12, S. 1 ff.

sich ihr Brot selbst zu verdienen, Arbeitslose durch Uebernahme in die Anstalt oder Zuweisung von Heimarbeit, Arbeitsfähige, die aber nicht arbeiteten und sich einem ausschweifenden Lebenswandel ergaben (diese waren aber in das Arbeitshaus zu versetzen und "polizeilich zu behandeln"), endlich die Verabreichung von Hauszinsen. Die Spende schliesslich übernahm die Bekleidung bedürftiger Personen, die sich in keiner der genannten Anstalten befanden, die Lehrgelder, mit dem Spital zusammen die Hälfte der Reisegelder und allfällige Geldunterstützungen.

In einem zweiten Teil der Verordnung war von der Anspruchsfähigkeit die Rede. Diese besaßen, wie früher, Luzerner Bürger und Hintersässen, allerdings nicht alle in gleichem Masse: Derjenige nämlich, "dessen Voreltern Wohlthäter der Armen-Anstalten waren", sollte im Unterstützungsfall besonders berücksichtigt werden und "die Hintersässen ..., welche das Miteigenthumsrecht nicht haben, und nur zum Theil in das eine oder andere Armenamt eingekauft sind, haben nicht die gleichen Ansprüche - welches in Zukunft bei gleichen Umständen und Verhältnissen billigermassen berücksichtigt werden solle." In Zukunft sollten Unterstützungsleistungen nur Armenanstaltsangehörigen gewährt werden, die in der Gemeinde wohnten; Ausnahmen konnte der Verwaltungsrat bewilligen, und die Rechte derjenigen, deren Unterstützung schon bewilligt worden war, blieben vorbehalten. Auch die Eingetheilten - also die Heimatlosen, die der Stadt zwangsweise zur Unterstützung im Verarmungsfall zugewiesen worden waren - besaßen die Anspruchsfähigkeit; da sie sich aber nicht in die Armenämter eingekauft hatten, fand man es billig, zu ihrem Unterhalt von allen Einwohnern eine Lokalsteuer zu beziehen. Anspruch auf Unterstützung hatte jeder Anspruchsfähige, der nachwies, dass sein Verdienst zum Lebensunterhalt nicht ausreichte, oder der mittellos und arbeitsunfähig war, endlich Kinder, die von ihren Eltern vernachlässigt wurden, wenn möglich auf Kosten der Eltern.

Ein dritter Teil der Verordnung nannte die Arten der Unterstützungsleistungen (Verabreichung von Hauszinsen, Lebensmitteln, Kleidern, Bezahlung von Lehr- und Reisegeld, Uebernahme der Medizinalpflege, ev. Geld, Uebernahme der Unterstützungspflichtigen in eine Armenanstalt, Zuweisung von Arbeiten für die Anstalt, etwa Nähen, Stricken und Spinnen), ein vierter die Pflichten der Unterstützten. Diese hatten, wenn sie wieder zu Vermögen kamen, die Armenanstalten zu entschädigen: Wenn ihnen ein Erbe zufiel, hatten sie vorab die Armenanstalten zu befriedigen,¹⁰³ und wenn sie auf deren Kosten einen Beruf erlernt hatten, musste das vorgeschossene Lehrgeld nach und nach zurückgezahlt werden; war das nicht möglich, mussten sie wenigstens einem Knaben unentgeltlich den gleichen Beruf beibringen.

¹⁰³ Siehe den analogen Fall in Prot. Vw. R., Band 16, S. 614 f. (16. September 1822): Beim Tode ehemals unterstützter Personen wurden aus dem allfälligen Nachlass die Armenämter vor den Erben befriedigt (Mittheilung des Verwaltungsrates an das Bezirksgericht anlässlich eines konkreten Falles).

Wer konkret unterstützt wurde und in welchem Grade, entschied der Verwaltungsrat als Waisenvogt der Stadt Luzern von sich aus, aber im Sinne der Verordnung auf Vorschlag seiner Armenkommission. Der Verwaltungsrat bestimmte auch, wie die Armenanstalten verwaltet werden sollten; er überwachte die Rechnungsablage und die Handhabung der Verordnung. Der aus seiner Mitte gewählten Armenkommission war die nähere Aufsicht über die Armenanstalten überbunden, sie sorgte für "Wohlfahrt und gute Ordnung"; sie unterbreitete dem Verwaltungsrat Vorschläge über das gesamte Armenwesen und dessen Oekonomie, machte Vorberatungen zur Aufnahme des Fabrikwesens und befasste sich mit der Auffindung der Arbeiten für die Unterstützten. Ihr oblag die Polizeiaufsicht über die Armenanstalten und die Vorprüfung der Unterstützungsbegehren; jeder Unterstützung Begehrende musste sich, dringende Fälle ausgenommen, zunächst an sie wenden, die dem Verwaltungsrat ihren Vorschlag machte. Jeder einzelne Verwalter schliesslich besorgte das Rechnungswesen der ihm anvertrauten Armenanstalt und sorgte für gehörige Oekonomie in seinem Bereich. Er wachte darüber, dass die seiner Anstalt übergebenen Personen gesundheitspolizeilich einwandfrei unterhalten wurden, dass andererseits aber auch jeder unnötige Aufwand unterblieb; er wachte weiter über die sittliche Aufführung der ihm untergeordneten Personen, besonders darüber, dass sie sich "ihrem Stande, den Umständen und ihrer Lage gemäss kleiden;" er durfte Fehlbare nach vorgängiger Zurechtweisung bestrafen.

Nach Erlass des neuen kantonalen Armengesetzes vom 11. Dezember 1819¹⁰⁴ wurde die städtische Armenverordnung mit einem Begleitschreiben dem kantonalen Armen- und Vormundschaftsrat zur Kontrolle geschickt; die weitgehende Uebereinstimmung der beiden Erlasse wurde festgestellt.¹⁰⁵

Im Oktober 1822 beschloss der Verwaltungsrat, zur "Verzweckmässigung" des Armenwesens folgende Massnahmen zu ergreifen:¹⁰⁶ (1.) Klassifikation der Armen in: Müssiggänger und aus eigenem Verschulden Verarmte; solche, die zwar arbeiten, aber ihren Verdienst verschleudern und ihre Familien darben lassen; Kinder solcher Armen, deren Erziehung vernachlässigt wird; Personen, die rechtschaffen, aber durch Unglücksfälle in Armut geraten sind; schliesslich solche, deren Verdienst für ihr Auskommen nicht ausreicht. (2.) Anhalten der Armen zu einer ihnen anzuweisenden Arbeit mit Rücksicht auf Beschaffenheit und Kräfte ihres Geistes und Leibes und Verabreichung nur derjenigen Kost, die sie sich durch ihre Arbeit verdient haben, an solche, die nicht arbeiten wollen; nur bei Kranken und Kindern finde eine Aus-

¹⁰⁴ Vgl. Note 100.

¹⁰⁵ Prot.Vw.R., Band 14, S. 70 ff. (16. Februar 1820).

¹⁰⁶ Prot.Vw.R., Band 16, S. 708 f. (8. Oktober 1822).

nahme solange statt, als diese arbeitsunfähig seien. (3.) Einstellung aller Geldunterstützungen und Hauszinsen, dringende und "vorübergehende Fälle schleuniger Hilfe" ausgenommen. (4.) Zusammenschmelzung der Sente und des Waisenhauses, Aufhebung der Wolltuchfabrikation unter Beibehaltung der Wollspinnerei und Verpachtung der Fabrik.

Wenden wir uns nun dem Polizeiwesen zu.¹⁰⁷ - Nachdem im Anschluss an den Staatsstreich vom Februar 1814 die Bürgerschaft sechs Wochen lang den Wachtdienst selbst versehen hatte,¹⁰⁸ trat wieder derjenige Zustand ein, welchen wir aus der Mediationszeit kennen, d.h. die "höhere" Polizei am Sitze der Regierung nahm eine kantonale Militärschule wahr, wofür die Stadt dem Kanton nach wie vor 4'800 Franken zu entrichten hatte, die "niedere" oder Lokalpolizei oblag wie eh und je den Stadtbehörden.¹⁰⁹

Ende April 1815 beschloss der Verwaltungsrat,¹¹⁰ "überzeugt, dass nur durch eine eigene, möglichst concentrirte Polizeyaufsicht, und besonders in dem gegenwärtig äusserst wichtigen Zeitpunkte, wo auch der Einklang der Lokalpolizey mit der allgemeinen Staatspolizey mehr als je erfordert wird, dieselbe auf einen Fuss gesetzt werden könne, den die Bedürfnisse der Zeit und der Sache selbst verlangen ...", einen Polizeileutnant anzustellen. Dessen Amt sollte zwei Jahre dauern; nachher, wenn sich "der Drang der Geschäfte gemildert hätte", könnte der Verwaltungsrat die Stelle eingehen lassen. Der Polizeileutnant sollte vom Verwaltungsrat in geheimer Abstimmung gewählt werden und ein Jahresgehalt von vierhundert Franken beziehen. Im Verhältnis zum Verwaltungsrat sollte er nur eine "untergeordnete, vollziehende Gewalt" sein, "die der eigentlichen Behörde für alle ihre Verrichtungen verantwortlich ist und mittelbehr durch die von ihr aus niedergesetzte Polizeycommission beaufsichtigt wird ...". Folgende Aufgaben sollten ihm anvertraut werden: (1.) Aufsicht über die Feueranstalten in der Eigenschaft eines ehemaligen Oberfeuerinspektors; (2.) Aufsicht über Güte und Verkauf der Lebensmittel; (3.) Aufsicht über Mass und Gewicht; (4.) Aufsicht über die Fremden,

¹⁰⁷ Vgl. zum polizeilichen Wachtdienst der Mediationszeit vorn (Mediation), S. 108 ff.

¹⁰⁸ Prot.Vw.R., Band 7, S. 573 f. (3. Juni 1814).

¹⁰⁹ So gab es beispielsweise eine Nachtwache, bestehend aus drei Personen; sie stand mit der Hochwache des Rathausturmes in Verbindung (P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 18 f., 17. August 1814). Der Turmwächter hatte sich jeweils um sechs Uhr abends auf den Rathausturm zu begeben und durfte ihn erst nach halb sechs Uhr morgens wieder verlassen (P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 136, 18. Februar 1815). Vor den Toren gab es vier rufende Nachtwächter, die ihren Wachtdienst in Zweierpatrouillen absolvierten (P.Prot.Vw.R., Band 4, S. 504, 18. November 1818).

¹¹⁰ P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 201 ff. (26. April 1815).

Gasthöfe und Schenkhäuser, über Jahr- und Wochenmärkte; (5.) Ausführung der Verordnungen betreffend Arme und Bettler; (6.) Vollziehung der durch das kantonale Sanitätskollegium vorgeschriebenen Massnahmen gegen ansteckende Krankheiten und Viehseuchen sowie Massnahmen gegen tolle, gefährliche und schädliche Tiere; (7.) Aufsicht über die Reinlichhaltung der Stadt und der Vorstädte; (8.) Handhabung aller Polizeiverordnungen und -gesetze; (9.) Aufsicht über alle vom Verwaltungsrat angestellten Polizeidiener (Profosen), Nacht- und Hochwächter; dieser sollte er sich für Polizeieinsätze bedienen, ebenso der (kantonalen) Landjäger und Polizeiwache. Dem Verwaltungsrat sollte er regelmässig Bericht erstatten und für Polizeiausgaben vorgängig eine Bewilligung der Polizeikommission einholen.

All diese, einen künftigen Polizeileutnant betreffenden Vorschriften schickte der Verwaltungsrat dem Polizeirat der Regierung zur Genehmigung.¹¹¹ Dieser fragte zurück, ob denn der Verwaltungsrat, gemäss Reglement für die Bürgergemeinde, überhaupt berechtigt sei, ohne Genehmigung der Gemeindeversammlung einen Polizeileutnant anzustellen und zu besolden¹¹²; zudem erscheine ihm die Berechtigung des vorgesehenen Polizeileutnants, sich kantonaler Polizeibeamter zu bedienen, problematisch.¹¹³ - Der Verwaltungsrat antwortete, die Zustimmung der Gemeinde sei weder zur Anstellung, noch zur Besoldung eines Polizeileutnants notwendig.¹¹³ "Denn die Aufstellung eines Polizeyleutenants fällt gewiss keineswegs ... in die Sphäre der bürgerlichen Administration, auf welche sich doch das unterm 20. Oktober 1811 von der Bürgergemeinde genehmigte Reglement einzig erstreckt, und bey der damaligen Ordnung der Dinge auch einzig erstrecken konnte, sondern in die Sphäre der polizeylichen Compedenz, die von der Administration völlig getrennt ist, und über welche auch der Bürgergemeinde nichts zu verfügen zusteht. Auf eine ähnliche Art verhält es sich mit der Besoldung des Polizeyleutenants, indem auch diese mit den bürgerlichen Fonds in keiner Beziehung steht, sondern lediglich aus denjenigen Fonds enthoben wird, aus welchen schon vordem die Besoldung der Polizeybeamten bestritten werden musste. Wir glauben immer wohl unterscheiden zu müssen zwischen demjenigen Geschäftskreise, der uns als Verwaltungsrath im eigent-

¹¹¹ P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 207 f. (29. April 1815).

¹¹² Es ging um folgende Vorschriften: "(Die Gemeindeversammlung beschäftigt sich: ... mit der Bestimmung der Besoldung der Verwalter, so wie mit der Genehmigung der Erhöhung oder Verminderung von wirklich bestehenden oder künftig festzusetzenden Besoldungen für Schreiber, Abwarte und alle andere Angestellte" (Regl. 1814, § 7 lit. b) und "(Der Verwaltungsrath) ... darf ..., ohne hierfür von der Gemeinde ermächtigt zu seyn, weder die Anzahl der wirklich bestehenden Schreiber und Unterbeamten von sich aus vermehren, noch vermindern" (Regl. 1814, § 23 Abs. 2).

¹¹³ P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 244 ff. (17. Juni 1815).

lichen Sinne und der uns als Polizeybehörde angewiesen ist. Die Administration haben wir aus den Händen unserer Gemeinde empfangen und sind durch ... das Reglement an sie gekettet; die Compedenz in Polizeysachen ist ganz anderen Ursprungs; sie geht von der höchsten Gewalt des Kantons aus und ist durch die organischen Gesetze mit uns verbunden. Wie wir daher als Verwaltungsrath unserer Bürgergemeinde, so können wir als Polizeybehörde nur unserer Regierung verantwortlich seyn. Deshalb haben wir unseren Beschluss nicht der Gemeinde, sondern dem Täglichen Rath vorgelegt." Zur vorgesehenen Berechtigung des Polizeileutnants, sich kantonaler Polizeibeamter zu bedienen, brachte der Verwaltungsrat vor: Die §§ 24 - 26 des organischen Gesetzes¹¹⁴ übertrügen dem Verwaltungsrat als Polizeibehörde die gleiche Kompetenz, wie dem Oberamtmann als Polizeibeamter in seinem Amte. Wenn aber dieser berechtigt sei, in Polizeifällen der in seinem Bezirke stationierten Landjäger sich zu bedienen, so bestünde dieser Anspruch auch für die Stadt, da selbst jedem Gemeindeammann erlaubt sei, den in seiner Gemeinde stationierten Landjäger für Polizeieinsätze zu gebrauchen. - Die Regierung folgte dieser Ansicht und ratifizierte die den künftigen Polizeileutnant betreffenden Vorschriften am 3. Juli 1815.¹¹⁵

Die Wahl des Polizeileutnants erfolgte am 19. Juli 1815;¹¹⁵ er übernahm seine Aufgaben wie vorgesehen. Da er sich als besonders fähig erwies, wurden ihm bald noch mehr Pflichten überbunden: 1817 die Besorgung des Heimatscheinwesens und der Quartierbücher¹¹⁶ und im gleichen Jahr die Durchführung einer Generalquartiervisite durch den ganzen Stadtbezirk (also auch die Vorstädte) jedes halbe Jahr.¹¹⁷ Zu diesem Zweck hatte er in jedem Haus die Bewohner zur richtigen Angabe der Personalien aufzufordern und darüber ein Verzeichnis zu erstellen, welches enthalten sollte: Namen und Geschlecht der Bewohner, Geburtsort und -datum, Beruf, Zivilstand, "mit was man sich erhalte", ob legale Schriften zum Aufenthalt hinterlegt seien, bei Fremden, ob die gesetzliche Realkautionsleistung sei und bei Studenten, ob sie über eine Kostbewilligung verfügten. Diese Quartiervisiten wurden nötig, weil der Verwaltungsrat auf den 1. Januar 1817 eine neue Verordnung in Kraft gesetzt hatte, welche sämtliche "Angesessenen" (Ausländer, Schweizer oder Kantonsbürger) verpflichtete, sich bei der Polizeikommission des Verwal-

¹¹⁴ GS 4, Band 1, S. 119 f.

¹¹⁵ P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 269 (12. Juli 1815).

¹¹⁶ Prot.Vw.R., Band 12, S. 331 (20. Mai 1818). Wegen diesen neuen Aufgaben wurde dem Polizeileutnant eine Jahresgratifikation von hundert Gulden zuerkannt.

¹¹⁷ P.Prot.Vw.R., Band 3, S. 250 f. (14. Juni 1817).

tungsrates zu melden und sich in die neu aufgestellte Niederlassungskontrolle eintragen zu lassen, wofür sie eine schriftliche Bescheinigung erhielten.¹¹⁸ Auch Kostgänger und Bedienstete mussten angezeigt werden, ebenso Geburten und Todesfälle. Der Polizeileutnant hatte über jede Quartiersvisite einen Rapport an die Polizeikommission zu erstatten, damit diejenigen Einwohner, welche sich gegen die neue Verordnung vergangen hatten, gebüsst werden konnten.¹¹⁹ Ab 1818 oblag dem Polizeileutnant auch der Vollzug der 1816 erlassenen "Metzger-Ordnung für die Stadt Luzern."¹²⁰ Am 9. Januar 1819 entliess der Verwaltungsrat mit Bedauern seinen Polizeileutnant und Oberfeuerinspektor, weil er zum Amtsschreiber des Amtes Luzern ernannt worden war. Der Verwaltungsrat wies darauf hin, dass der Polizeileutnant sich vor allem um die neue Einrichtung der Löschanstalten in der Stadt verdient gemacht habe.¹²¹ Sein Amt blieb vorläufig unbesetzt.

Unterdessen hatte man für die Probleme des polizeilichen Wachtdienstes noch keine allseits befriedigende Lösung gefunden. Schon im Dezember 1814 schickte der Verwaltungsrat seinen Polizeidirektor zum kantonalen Polizeirat, um Probleme der örtlichen Polizei zu besprechen: Der Wachtdienst an den Stadttoren sowie die Fremdenpolizei sollten eventuell mit dem Platzkommando, dem die kantonale Militärschule unterstand, in eine nähere Verbindung gebracht werden.¹²² Ende August 1816 schlug der Verwaltungsrat der Regierung vor, den jährlichen städtischen Beitrag von 4'800 auf 2'424 Franken zu senken;¹²³ diesen Vorschlag vertraten zwei Verwaltungsräte ebenfalls vor der Regierungskommission, welche im Februar 1817 Probleme des polizeilichen Wachtdienstes zu lösen hatte: die Stadt sei auch bereit, die Wache "nach den Bedürfnissen der hiesigen Gemeinde" selbst zu übernehmen.¹²⁴ Als Ende 1817 eine neue Militär-Organisation erlassen wurde, welche

¹¹⁸ Verordnung vom 11. Dezember 1816, Staatsarchiv Luzern, Akten 212/54 und P.Prot.Vw.R., Band 2, S. 433 ff. (11. Dezember 1816).

¹¹⁹ Vgl. zum Vollzug der Verordnung z.B. P.Prot.Vw.R., Band 4, S. 108 f. (18. März 1818): Der Polizeileutnant meldete, er habe, zusammen mit kantonalen Polizeibeamten, die Häuser von der Senti bis Reussbühl visitiert und verschiedene Personen festgenommen.

¹²⁰ P.Prot.Vw.R., Band 4, S. 14 f. (17. Januar 1818). - Die Metzger-Ordnung erliess der Verwaltungsrat am 23. März 1816; die Genehmigung der Regierung erfolgte am 19. Juli gleichen Jahres (Staatsarchiv Luzern, Akten 212/54).

¹²¹ P.Prot.Vw.R., Band 5, S. 6 (9. Januar 1819).

¹²² P.Prot.Vw.R., Band 1, S. 92 (3. Dezember 1814).

¹²³ P.Prot.Vw.R., Band 2, S. 287 ff. (31. August 1816).

¹²⁴ P.Prot.Vw.R., Band 3, S. 83 f. (27. Februar 1817).

eine Militärsteuer vorsah,¹²⁵ verweigerten in der Stadt verschiedene Leute, unter ihnen Mitglieder der Regierung, die weitere Entrichtung des Fronfastengeldes,¹²⁶ weil "die hiesige Militair-Instruktionsschule, die den Dienst als Polizeywache thue, durch die jährliche Militairsteuer schon bezahlt werde." Der Verwaltungsrat beschloss darauf, den jährlichen Beitrag von 4'800 Franken an den Kanton nicht mehr zu leisten¹²⁷ und auch das Fronfastengeld nicht weiter zu beziehen.¹²⁸ Dabei blieb es freilich nicht lange, denn schon im Januar 1819 befahl der kantonale Finanzrat, das Fronfastengeld wieder einzuziehen¹²⁹ und auch die 4'800 Franken abzuliefern. Immerhin wurde der kantonale Polizeirat angewiesen, mit dem Verwaltungsrat "über die Ver zweckmässigung des Stadtpolizeywesens mit Hinsicht auf mögliche Ersparnisse zu berathen."¹³⁰ Die Initiative musste aber wiederum vom Verwaltungsrat ausgehen. In seinem Schreiben vom 19. April 1820 an den Polizeirat hielt er fest: "Es ist uns immerhin eine schmerzliche Erinnerung, dass wir ein jährliches Opfer von 4'800 Franken bringen müssen um eine Polizeywache, die es nicht ist." Sogar der kantonale Milizinspektor habe zugegeben, dass die Stellung dieser Wache zum Verwaltungsrat nicht ausgemittelt sei. Sie sei als "garnisonierendes Militär" zu betrachten; dafür zahle man aber schon Militärsteuern, wieso also noch 4'800 Franken Wachtgeld?¹³¹ Der Polizeirat antwortete, er habe schon lange mit grossem Missbehagen wahrgenommen, wie sich die bestehenden polizeilichen Behörden in Ausübung ihrer Kompetenzen vielfältig durchkreuzten, woraus diejenige Unordnung und Verwirrung entstehen müssten, die nun an der Tagesordnung seien. Man könne nicht länger warten, er werde sich bald beraten, wie die Polizei besser organisiert werden könnte.¹³² Die Sache geriet darauf dennoch ins

¹²⁵ "Militaire-Organisazion" (Gesetz) für den Kanton Luzern vom 29. Januar 1817, GS 4, Band 2, S. 57 ff., besonders § 178 lit. b, S. 126; ferner den "Beschluss, die nähere Vollziehung des Militär-Organisations-Gesetzes enthaltend, nebst den Vorschriften über den Geschäftsgang bey'm Kriegs Rath" vom 11. Dezember 1817, GS 4, Band 2, S. 199 ff., besonders § 162 lit. c, S. 273: jede Gemeinde hatte für jede Feuerstätte, die auf ihrem Gebiete lag, eine Militärsteuer von fünfzehn Batzen zu entrichten.

¹²⁶ Zum Fronfastengeld siehe vorn (Mediation), Note 198.

¹²⁷ P.Prot.Vw.R., Band 4, S. 471 ff. (17. Oktober 1818).

¹²⁸ P.Prot.Vw.R., Band 4, S. 519 (16. Dezember 1818).

¹²⁹ P.Prot.Vw.R., Band 5, S. 7 f. (13. Januar 1819).

¹³⁰ P.Prot.Vw.R., Band 5, S. 18 (23. Januar 1819).

¹³¹ P.Prot.Vw.R., Band 6, S. 102 ff. (19. April 1820).

¹³² P.Prot.Vw.R., Band 6, S. 119 (29. April 1820).

Stocken. Erst nach der zweiten Sönderung im Jahre 1822 beschwerte sich der Verwaltungsrat von neuem bei der Regierung über den auferlegten Beitrag von 4'800 Franken.¹³³ Die Korporationsgüter könnten in Zukunft zur Bestreitung der allgemeinen städtischen Polizeiausgaben nicht mehr herangezogen werden, und die Erträge allein des Polizeifonds reichten nicht aus, somit müssten zusätzliche Steuern erhoben werden. Der Verwaltungsrat bat um Erlass des Beitrages und legte zugleich einen Entwurf über die neue Einrichtung des Polizeidienstes vor. Danach hätte ein unter den Befehlen des Verwaltungsrates stehendes und von ihm besoldetes Polizeikorps von siebzehn Mann die (kantonale) Polizeiwache, die Torplantons, Profosen und den Nachtschreiber ersetzt. Der Tägliche Rat verwarf aber diesen Vorschlag, "weil die höhere Polizei am Hauptsitz der Regierung dieser selbst und unmittelbar zustehe, die Ortspolizei eine untergeordnete Stellung zur Kantonspolizei einzunehmen habe und zur Wirksamkeit der Polizei unentbehrlich sei, dass dieselbe auf militärisch geregelter Einrichtung beruhe," und beschloss am 11. Februar 1824: der Kanton übernimmt die Fremdenpolizei bei den Stadttoren und diejenigen Aufgaben, welche bisher dem Nachtschreiber oblagen; das Platzkommando mit der ihm unterstellten Militärschule bleibt bestehen; der städtische Beitrag wird auf 3'400 Franken herabgesetzt; die Stelle eines Polizeileutnants soll wiederhergestellt werden. Dieser bezieht von der Stadt 800 Franken Jahresgehalt, unterliegt der Bestätigung durch die Regierung und hat deren Befehle zu vollziehen. Für den Lokaldienst hat der Verwaltungsrat vier Polizeidiener anzustellen und zu besolden.¹³⁴ - Bis zur vollständigen Neuorganisation der Stadtpolizei im Jahre 1868 blieb dieser Regierungsbeschluss für das Verhältnis zwischen Stadt- und Kantonspolizei grundlegend.

Wenden wir uns noch kurz der Güterverwaltung zu. - Ein letztes Mal beschäftigt uns die zweite Sönderung.¹³⁵ Wie wir bereits wissen, war die Zergliederung des gesamten in der ersten (helvetischen) Sönderung der Stadtgemeinde zugewiesenen Gutes in Armen-, Korporations- (Bürger-) und Gemeindegut (Munizipalgut) schon gegen Ende der Mediationszeit von der Regierung verlangt und auch beinahe durch-

¹³³ Das Folgende gemäss den Akten Polizeidirektion, Polizeiorganisation 1799 - 1950 im Stadtarchiv Luzern, darin besonders: "Auszug aus den Verhandlungen des Grossen Rates vom 2. März 1868" (Schaffung einer neuen Polizeiorganisation für die Stadt Luzern), S. 3 f. und "Bericht und Antrag des Engern Stadtrathes von Luzern an die Tit. Versammlung der Einwohnergemeinde Luzern betreffend Reorganisation der Stadtpolizei vom 5. Dezember 1867", S. 4.

¹³⁴ Siehe auch Prot.Gem.Vers., Band 1a, S. 247 (29. August 1824): Der Gemeinde wurde der Regierungsbeschluss vom 11. Februar mitgeteilt. Das Wachtgeld werde auf 3'400 Franken herabgesetzt, dafür müsse wieder ein Polizeileutnant angestellt werden und vier Polizeidiener ersetzen die Profosen.

¹³⁵ Vgl. hiezu vorn (Helvetik), S. 72.

geführt worden.¹³⁶ Die damalige Vermutung des Grossen Rates, der Verwaltungsrat sollte selbst überzeugt sein, dass das Armen- und Korporationsgut mit dem Dotationsgut (Gemeindegut) vermengt sei, bewahrheitete sich jetzt. In seiner Sitzung vom 12. November 1817 stellte der Verwaltungsrat fest, dass es dringend sei, einmal eine Sönderung des Bürger- und Munizipalgutes hiesiger Stadt vorzunehmen. Drei Verwalter wurden beauftragt, die - schon in der Mediationszeit geleisteten - Vorarbeiten zu untersuchen, zu vervollständigen und dem Verwaltungsrat Bericht zu erstatten, damit die Sache der Gemeinde zur näheren Beratung vorgelegt werden könne.¹³⁷ Die Kommission erstattete schon zehn Tage später Bericht.¹³⁸ Es sollten all diejenigen in der Sönderungskonvention vom 4. November 1800 der Stadt zugewiesenen Güter als Bürgergut aufgefasst werden, von denen nachgewiesen werden könne, dass die Stadt sie entweder aus eigenem Bürgergut gekauft oder dass diese der Stadt geschenkt worden seien; ferner auch diejenigen Güter, welche die Stadtbürger von jeher unter Ausschluss der anderen Einwohner genossen hätten. Es folgte die Aufzählung dieser Güter. Alles andere sei als Munizipalgut zu betrachten, mit Ausnahme der Armengüter. Auch diese seien nur von den Bürgern zu geniessen; die Rechte der Hintersässen und diejenigen, welche anderen Personen infolge der Zweckbestimmung einzelner Stiftungen zukämen,¹³⁹ blieben vorbehalten. Wenig später wurden die Armengüter sogar auf die Liste der Bürgergüter gesetzt, weil sie meist bürgerlichen Ursprungs seien.¹⁴⁰ Man dachte zwar nicht daran, die Rechte der Hintersässen zu beschneiden, wollte aber auf jeden Fall verhindern, dass die Armengüter zu den Munizipalgütern gerechnet würden. Mit dem neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz vom 29. Januar 1820¹⁴¹ allerdings wurde diese Sorge unnötig, denn dieses unterschied - wie übrigens schon das Bürgerrechtsgesetz der Mediationszeit¹⁴² - genau Armen-, Gemeinde- und Korporationsgut. Die gleiche Unterscheidung legte nun die Kommission auch ihrem Entwurf zugrunde; der Verwaltungsrat genehmigte ihn am 7. Juni 1820.¹⁴³ Interessanterweise begann der Verwaltungs-

¹³⁶ Siehe vorn (Mediation), S. 114 ff.

¹³⁷ Prot.Vw.R., Band 11, S. 757 f. (12. November 1817).

¹³⁸ Prot.Vw.R., Band 11, S. 781 ff. (22. November 1817).

¹³⁹ So stand z.B. der Grosse Stadtpital in Luzern von Alters her auch fremden, armen Reisenden offen. Siehe vorn, S. 144 und (für das Ancien Régime) Denzler, S. 181 ff.

¹⁴⁰ Prot.Vw.R., Band 11, S. 820 (3. Dezember 1817).

¹⁴¹ GS 4, Band 3, S. 226 ff., § 2.

¹⁴² Gesetz vom 6. November 1805/16. April 1810 (GS 3, Band 2, S. 75 ff.), § 2.

¹⁴³ Prot.Vw.R., Band 14, S. 304 f. (7. Juni 1820).

rat schon vorher, am 5. Februar 1820 nämlich, also kurz nach Erlass des neuen Bürgerrechtsgesetzes, über das Korporationsgut und das Gemeindegut je eine besondere Rechnung zu führen.¹⁴⁴ Um sicher zu sein, dass Gemeindeversammlung wie Regierung den Sönderungsentwurf genehmigten, legte ihn der Verwaltungsrat zunächst den beiden Schultheissen vor,¹⁴⁵ die ihn genehmigten, dann einer grösseren Kommission, die ihn am 3. November 1820 ebenfalls genehmigte; anschliessend wurde der Entwurf auf den Kanzleischrank gelegt, damit jeder interessierte Bürger ihn einsehen konnte.¹⁴⁶ Die Zustimmung der Bürgerschaft erfolgte in der Versammlung vom 12. November 1820,¹⁴⁷ die Ratifizierung durch die Regierung am 16. Januar 1822.¹⁴⁸

Auch die Sönderung der Stadtgemeindegüter von Gütern des Stifts im Hof kam in der Restaurationszeit zustande; sie ist hier nicht weiter zu betrachten.¹⁴⁹

Das organische Gesetz zählte zur Güterverwaltung auch die Erhebung kommunaler Steuern.¹⁵⁰ Zur Armensteuer nur eines: Die Stadt war in der Restaurationszeit mehrmals gezwungen, eine Armensteuer zu erheben.¹⁵¹ Durch die Sekundärliteratur könnte der Eindruck entstehen, die Stadt Luzern habe, als einzige Gemeinde des Kantons, bis 1926 überhaupt nie eine Armensteuer bezogen.¹⁵²

In seiner Funktion als Vollziehungsbehörde wurde der Verwaltungsrat von der Regierung im Sommer 1815 beauftragt, ein Steuerrodel (Verzeichnis) über die im Stadtbezirk liegenden Grundstücke zu erstellen, damit die am 28. Juni gleichen

¹⁴⁴ Prot.Vw.R., Band 14, S. 55 (5. Februar 1820).

¹⁴⁵ Prot.Vw.R., Band 14, S. 351 f. (8. Juli 1820).

¹⁴⁶ Prot.Vw.R., Band 14, S. 569 (4. November 1820).

¹⁴⁷ Prot.Gem.Vers., Band 1a, S. 73 ff. und Prot.Vw.R., Band 14, S. 636 (6. Dezember 1820).

¹⁴⁸ Separatdruck Sönderungskonvention, S. 23 und vorn (Helvetik), S. 72.

¹⁴⁹ Siehe vorn (Helvetik), S. 73 und Separatdruck Sönderungskonvention, S. 24 ff. - Einige wichtige Quellen: Prot.Vw.R., Band 15, S. 282 (19. Mai 1821): erste Erwähnung des Gegenstandes; a.a.O., S. 327 (2. Juni): Das Stift im Hof ist bereit, zur "Ausmittlung gegenseitiger Rechte und Verhältnisse Hand zu bieten;" S. 639 ff. (24. Oktober): Der Verwaltungsrat genehmigt einen Vorschlag seiner Kommission; S. 649 ff. (27. Oktober): Entwurf mit ausführlichem Kommentar; S. 814 f. (17. November): Das Stift bestimmt seinerseits eine Kommission; S. 880 ff. (10. Dezember): Protokoll der Verhandlungen der beiden Kommissionen.

¹⁵⁰ Siehe vorn, S. 143.

¹⁵¹ Siehe z.B. Prot.Vw.R., Band 21, S. 495 (27. August 1827); a.a.O., S. 503 (3. September 1827); Prot.Vw.R., Band 22, S. 114 (10. März 1828). Es ging um eine Armensteuer für die Jahre 1824 - 1826.

¹⁵² Vgl. z.B. Burri, S. 163; Blaser, Ortsbürgergemeinde, S. 18.

Jahres beschlossene ausserordentliche Kriegssteuer von 150'000 Franken auf das reine Vermögen¹⁵³ bezogen werden konnte. Das reine Vermögen der Eigentümer erhalte man durch Abzug des auf die Liegenschaften Verschiedenen. Der Verwaltungsrat solle diese Arbeit sofort in Angriff nehmen; Luzern sei die einzige Gemeinde des Kantons, in der kein solches Steuerrodel vorhanden sei.¹⁵⁴ Die Frage, wie denn die Vermögensverzeichnisse angefertigt werden sollten,¹⁵⁵ beantwortete der kantonale Finanzrat am 22. Juli mit einem Zirkularschreiben an alle Waisenvögte und Steuerverleger.¹⁵⁶ Kurz zuvor hatte er den Verwaltungsrat aufgefordert, den Wert des Korporationsgutes "mit aller Beförderung" anzuzeigen, "damit sodann der daherige Beytrag nach Maassgabe des sich ergebenden Gesamtvermögens des Kantons bestimmt werden möge."¹⁵⁷ Der Verwaltungsrat bestimmte den Wert des Korporationsgutes gemäss Katasterschätzung auf 496'897 Franken; davon wurden dem Kanton 1'490.60 Franken abgeliefert.¹⁵⁸ Für uns ist dieses Vorkommnis vor allem deshalb interessant, weil der Verwaltungsrat offenbar in der Lage war, schon lange vor der zweiten Sönderung zu bestimmen, was Korporationsgut war: ein gewichtiges Indiz dafür, dass schon im Laufe der Verhandlungen zwischen der damaligen finanz-

¹⁵³ "Dekret, die Erhebung einer ausserordentlichen Kriegssteuer anordnend", vom 28. Juni 1815, GS 4, Band 1, S. 317 ff.

¹⁵⁴ Prot.Vw.R., Band 9, S. 384 f. (5. Juli 1815).

¹⁵⁵ Prot.Vw.R., Band 9, S. 401 (12. Juli 1815).

¹⁵⁶ Prot.Vw.R., Band 9, S. 504 (2. August 1815): Grundsätzlich seien die Vorschriften der Verordnung vom 6. Juli 1815 massgebend ("Beschluss, die nähere Vollziehung des Dekrets vom 28. Brachmonat 1815, über die Erhebung einer ausserordentlichen Kriegssteuer, enthaltend", GS 4, Band 1, S. 320 ff.). Weiter sei zu beachten: (1.) Von der Kataster-Schätzungssumme solle nur das Verschiedene abgezogen werden; daher solle der Betrag der Zehnten, welche die Güter eventuell belasteten, andere Verpflichtungen sowie die Zinsen, welche den Gült-Inhabern geschuldet würden, weder vom fahrenden, noch vom liegenden Gut abgezogen werden. (2.) Das fahrende Vermögen solle von den Beamten bestimmt werden (also nicht von den Steuerpflichtigen). (3.) Wenn die Gültverschreibungen die Kataster-Schätzungssumme überstiegen, könne der Mehrbetrag nicht vom fahrenden Vermögen abgerechnet werden; ebensowenig könnten Fahrnis-Schulden beim Grundeigentum abgezogen werden. Er, der Finanzrat, erwarte die Verzeichnisse der Gemeinden bis zum 8. August.

¹⁵⁷ Prot.Vw.R., Band 9, S. 418 (22. Juli 1815): Zuschrift des Finanzrates vom 21. Juli. Weitere Zuschriften folgten am 24. Oktober und am 5. März 1816.

¹⁵⁸ Prot.Vw.R., Band 10, S. 172 (13. März 1816). - In seiner Zuschrift an den Verwaltungsrat vom 15. Dezember 1815 hatte der Finanzrat auf den Beschluss der Regierung vom 23. Oktober gleichen Jahres hingewiesen, den Steuersatz auf drei Promille festzulegen. Das steuerbare Vermögen aller Stadtbewohner betrug Fr. 7'243'065.30; der Verwaltungsrat hatte an das Staatsseckelamt Fr. 21'729.10 abzuliefern (Prot.Vw.R., Band 9, S. 518, 12. August 1815).

und staatswirtschaftlichen Kammer und dem Verwaltungsrat Ende Januar 1813¹⁵⁹ klar wurde, was als Korporations-, und was als Gemeindegut zu betrachten war.

D. Bürgerrecht

Wie in der Mediations-, so existierte auch in der Restaurationszeit kein Schweizerbürgerrecht, und das luzernische Kantonsbürgerrecht war abhängig vom Erwerb eines Gemeindebürgerrechts.¹⁶⁰

Auf der Luzerner Landschaft galt bis 1820 das Bürgerrechtsgesetz der Mediationszeit.¹⁶¹ Am 29. Januar 1820 wurde ein neues "Gesetz über die Erwerbung der Bürgerrechte in den Gemeinden des Kantons, für Kantons- und Nichtkantonsbürger" erlassen,¹⁶² das aber nur unwesentliche Aenderungen brachte, so das zur Erlangung des Bürgerrechts notwendige Vermögen von 1'200 auf 3'200 Franken erhöhte (§ 11), dafür die Einkaufstaxe von vierzig auf zweiunddreissig Franken senkte (§ 12). Nach wie vor konnte sich jeder neue Bürger auch in das allfällige Korporationsgut einer Gemeinde einkaufen, und für das Bürgerrecht der Munizipalorte waren höhere Einkaufsgebühren zu entrichten. Ebenda - mit Ausnahme von Münster - war zudem der Einkauf ins Korporationsgut obligatorisch (§§ 23, 27 und 30). In dieser Hinsicht wich also die Regelung für die Städte Sursee, Sempach und Willisau von der Regelung für die Landschaft (§ 14) ab und stimmte mit der stadtluzernischen Ordnung überein.¹⁶³

In der Stadt Luzern galt zu Beginn der Restaurationszeit die Bürgerrechtsordnung von 1804¹⁶⁴ weiterhin. Wie seit der frühen Mediation konnten sich Hintersä-

¹⁵⁹ Siehe vorn (Mediation), S. 119 f.

¹⁶⁰ Siehe zum luzernischen Bürgerrecht der Restaurationszeit His, Verfassungsgeschichte, S. 59 f.

¹⁶¹ Siehe vorn (Mediation), S. 120 f.

¹⁶² GS 4, Band 3, S. 226 ff.

¹⁶³ Das übersieht His, Verfassungsgeschichte, S. 59. Wie er richtig ausführt, blieb der Einkauf ins allfällige Korporationsgut einer Gemeinde fakultativ (§ 14 des Bürgerrechtsgesetzes), aber nur in den Landgemeinden und in Münster (§ 30). In Sursee, Sempach und Willisau war der Einkauf ins Korporationsgut obligatorisch (§§ 23 und 27). Auch die sehr unterschiedlich hohen Einkaufssummen für das Bürgerrecht der verschiedenen Munizipalorte werden bei genauem Studium des Gesetzes verständlich. So betrug die Einkaufssumme für Sursee und Willisau 1'200 Franken. Damit kaufte man sich aber bereits ins Korporationsgut ein. In Sempach betrug die Gebühr wohl nur 64 Franken; nachher musste sich der Petent aber noch ins Korporationsgut einkaufen. Wieviel das kostete, war dem Gesetz nicht zu entnehmen, Petent und Stadtrat mussten sich einigen, eventuell die Regierung entscheiden. In Münster betrug die Einkaufsgebühr 100 Franken; für den (fakultativen) Einkauf ins Korporationsgut galt die Regelung für Sempach entsprechend.

¹⁶⁴ Siehe vorn (Mediation), S. 122 f., besonders auch Note 266.

sen für nur vierhundert Gulden in den Genossbürgerfonds einkaufen; der Betrag, sowie die Ausfertigungsgebühr von achtzehn Gulden, mussten bar bezahlt werden.¹⁶⁵ Die Sonderordnung für die Stadt, die doch von der Mediationsregierung nie ratifiziert worden war, wurde von der Restaurationsregierung als geltendes Recht angesehen: In seiner Zuschrift vom 7. November 1817 bat der kantonale Justizrat den Verwaltungsrat, die Bedingungen der Bürgerannahme in Luzern, "die diesfalls bestehenden Lokal-Statuten und Uebungen" mitzuteilen.¹⁶⁶ Der Verwaltungsrat zögerte zunächst und bemerkte, dieser Arbeit müsse die Sönderung des Korporationsgutes vom Gemeindegut vorausgehen. "Um die Bedingungen festsetzen zu können, unter welchen das hiesige Stadtbürger-Recht erteilt werden könne, ist es zum voraus nothwendig, den bürgerlichen Genuss auszumitteln, welches erst dannzumal geschehen kann, wenn über unsere Dotationsakte die Sönderung des Bürger- und Munizipalguts vorgegangen und hoheitlich ratifiziert seyn wird."¹⁶⁶ Als ihm aber der Justizrat in einem neuen Schreiben vom 22. April 1818 eine sechswöchige Frist setzte, die Bedingungen für den Erwerb des Stadtbürgerrechts zu melden, beauftragte der Verwaltungsrat eine Kommission mit der Ausarbeitung eines Entwurfs;¹⁶⁷ er wurde am 23. Mai 1818 vorgelegt.¹⁶⁸

Der Entwurf war eine nur leicht geänderte Fassung der Bürgerrechtsordnung von 1804. Neu waren folgende Vorschriften: Jeder Kantonsbürger, der sich um das Stadtbürgerrecht bewarb, musste nun schon mindestens zehn Jahre Bürger einer Gemeinde des Kantons sein. Zusätzlich zum Bürgerbrief, der nach wie vor 2'400 Franken kostete, hatte er die Kanzleikosten zu tragen und eine Realkautiön von 1'000 Franken, auf welche die Armenämter im Verarmungsfall greifen konnten, zu hinterlegen. Dafür wurde jetzt vom Petenten keine sichere Einnahmequelle mehr gefordert. Die 800 Franken für den Genussbürgerfonds mussten nun nicht mehr in bar, sondern konnten auch "in alten Landgülden geliefert" werden. Eine Verschärfung bedeutete die Vorschrift, dass ein neuaufgenommener Bürger, der sich ausserhalb der Gemeinde niederliess, zwar seinen Anspruch auf Armenunterstützung behalten, seiner übrigen bürgerlichen Genüsse aber verlustig gehen sollte. Eidgenossen und Fremde hatten eine Realkautiön von 1'500 bzw. 2'400 Franken zu hinterlegen, brauchten sich

¹⁶⁵ Ein Beispiel in Prot.Vw.R., Band 4, S. 413 f. (7. Dezember 1814); vgl. vorn (Helvetik), Note 173.

¹⁶⁶ Prot.Vw.R., Band 11, S. 771 ff. (15. November 1817).

¹⁶⁷ Prot.Vw.R., Band 12, S. 299 (9. Mai 1818). - Unterdessen war ja auch, mindestens gemeindeintern, die zweite Sönderung im wesentlichen erfolgt (siehe vorn, S. 153 und Note 138). Es liegt sogar nahe, anzunehmen, dass der Verwaltungsrat es als dringend erachtete, die Sönderung durchzuführen (vorn, Note 137), weil erst dann die Bedingungen der Bürgerannahme festgesetzt werden konnten, die zu erfahren der Justizrat verlangte.

¹⁶⁸ Prot.Vw.R., Band 12, S. 337 ff. (23. Mai 1818).

dafür aber ebenfalls über keine sichere Unterhaltsquelle auszuweisen. Mindestens die Hälfte der Einkaufssumme, die 3'200, bzw. 4'000 Franken betrug, musste in bar entrichtet werden.

Die Gemeinde hatte sich am 9. August 1818 zur "Revision über die von ihr unterm 20. Brachmonat (Juni) 1804 festgesetzten Annahme-Bedingungen von Kantonsbürgern und Fremden zu Bürgern der Stadt Luzern" auszusprechen¹⁶⁹ und verwarf den Entwurf, weil sie, gemäss § 9 des Reglements für die Bürgergemeinde, nicht berechtigt war, ihn abzuändern.¹⁷⁰ Hingegen verzichtete die Gemeinde darauf, eine Kommission zu ernennen, was ihr gemäss § 10 des Reglements zugestanden hätte, und überliess dem Verwaltungsrat die Neuabfassung des Entwurfs nach ihren Wünschen.

Dies führte zu einer weiteren Verschärfung der Aufnahmebedingungen. Kantonsbürger, die das Bürgerrecht der Stadt erwerben wollten, mussten sich in Luzern niederlassen und hier eine Liegenschaft entweder schon besitzen oder erwerben, deren Wert laut Katasterschätzung wenigstens 3'000 Franken betrug. Die Realkautiön wurde auf 1'600 Franken erhöht, und wenn der Vermögensausweis eines Petenten sich nachträglich als falsch erwies, ging dieser der schon geleisteten Einkaufssumme verlustig. Eidgenossen und Fremde hatten überhaupt keinen Anspruch mehr auf das Luzerner Stadtbürgerrecht: "Die Stadtgemeinde hat in dieser Beziehung das Recht, die Bedingungen vorzuschreiben, unter denen sie einem Nicht-Kantonsbürger die Aufnahme als Bürger zusichern will." In dieser Form genehmigte die Gemeindeversammlung den Entwurf am 18. Oktober 1818.¹⁷¹

Nun konnte der Entwurf endlich an den Justizrat geschickt werden.¹⁷² In seinem Begleitschreiben hielt der Verwaltungsrat fest: "Schon unterm 25. August 1804 wurde von der damaligen Gemeindeverwaltung bei der Civilkammer beyliegender, durch die Bürgergemeinde genehmigter Entwurf zu einem Reglement eingelegt, auf welches die seit dieser Zeit erfolgten Annahmen von Bürgern fussten, und welches als Grundlage des gegenwärtig eingereichten grösstentheils benutzt wurde, indem es bloss einige Bestimmungen mehr enthält, welche theils aus den seither erschienenen Kantonalgesetzen über die Erlangung des Bürgerrechts hergeleitet, theils auch durch die seither gemachten Erfahrungen nothwendig erachtet worden sind. - Obwohl für unsere Stadt günstigere Verhältnisse eingetreten sind, die uns wohl berech-

¹⁶⁹ Prot.Gem.Vers., Band 1a, S. 27 (9. August 1818).

¹⁷⁰ Siehe vorn, S. 135.

¹⁷¹ Prot.Gem.Vers., Band 1a, S. 45 ff. (18. Oktober 1818).

¹⁷² Weil der erste Entwurf von der Gemeinde verworfen worden war, hatte der Justizrat in seiner Zuschrift vom 19. August 1818 die sechswöchige Frist zur Einreichung der Bürgerrechtserwerbsbedingungen um zwei Monate verlängert (Prot.Vw.R., Band 12, S. 552, 26. August 1818).

tiget hätten, eine höhere Einkaufssumme festzusetzen, so wollen wir dennoch bey der im Jahr 1804 festgesetzten stehen bleiben, hoffend, dass dadurch sowohl unserer hohen Landesobrigkeit als dem ganzen Vaterlande den vollständigsten Beweis unserer liberalen Denkungsart an Tag zu legen. Es ist dieselbe selbst auch gewiss mit dem bürgerlichen Genuss ... im Verhältnis, der ... doch bey näherem Untersuchung nicht unbedeutende Vortheile gewährt, und wäre es nur jenes: dass bis anhin an die Armen und Waisen nichts beygetragen werden musste, die, dank unsern Voreltern, aus wohlthätigen Stiftungen erhalten wurden: dass selbst auch - wenn der Fall eintreten sollte, dass diese Stiftungen, welche seit 1798 beträchtliche und höchst empfindliche Verluste erlitten haben, hie und da Steuern als Unterstützung forderten - dieselben schwerlich so drückend seyn werden, als in mancher Gemeinde des Kantons, zudem, dass dann noch der arme Hilfsbedürftige kräftiger und zweckmässiger unterstützt werden kann, als es auf der Landschaft möglich ist."¹⁷³

Auch dieser Entwurf erhielt die Ratifizierung durch die Regierung nicht; er wurde aber im kantonalen Bürgerrechtsgesetz von 1820 stark berücksichtigt. Immerhin setzte dieses für Kantonsbürger, die das Stadtbürgerrecht erwerben wollten, das Minimalvermögen von 10'000 auf 8'000 Franken herab (§ 18), die Einkaufssumme von 2'400 auf 2'000 Franken. Nichtkantonsbürger hatten auch nach dem kantonalen Bürgerrechtsgesetz keinen Rechtsanspruch auf das Stadtbürgerrecht; der Entscheid über die Bedingungen der Annahme solcher Bürger lag bei der Gemeinde (§ 34 und § 7 lit. m des Reglements für die Bürgergemeinde).

Mit Erlass des Bürgerrechtsgesetzes von 1820 trat erstmals der Zustand ein, dass kantonale Rechtsnormen den Erwerb des Stadtbürgerrechts verbindlich regelten.

E. Verhältnis zum Staat

Im Gegensatz zur Mediationszeit wurde das Recht der Gemeinden, von der Regelung des kantonalen organischen Gesetzes abweichende Gemeindeverfassungen zu erlassen, jetzt in den Gesetzen nicht mehr vorgesehen; dafür wurden die bestehenden Sonderordnungen der Munizipalorte, wie auch der Stadt Luzern, im organischen Gesetz bestätigt.¹⁷⁴ Wie wir wissen, bedeutete das für Luzern die Ratifizierung des Reglements für die Bürgergemeinde der Stadt Luzern, das im wesentlichen schon 1811 der Mediationsregierung vorgelegt worden war.¹⁷⁵ Die Befugnis der Gemeinden zum Erlass kommunalen Rechts niedrigerer Stufe wurde ohnehin nicht in Frage gestellt. So erliess der luzernische Verwaltungsrat beispielsweise eine Armenverordnung, die

¹⁷³ Prot.Vw.R., Band 12, S. 661 ff. (31. Oktober 1818).

¹⁷⁴ GS 4, Band 1, S. 76 (§§ 6 f.) und S. 113 ff.

¹⁷⁵ Siehe vorn, S. 130 f.

materiell für die kantonale Armengesetzgebung richtungweisend war,¹⁷⁶ eine Metzger-Ordnung¹⁷⁷ und eine Verordnung, die das Amt eines Polizeileutnants schuf und an diesen zahlreiche Pflichten des Verwaltungsrates delegierte.¹⁷⁸ - Dieser Selbstgesetzgebungsbefugnis entsprach eine sehr weitgehende Selbstverwaltungsbefugnis. War die Verantwortlichkeit des Verwaltungsrates der Gemeindeversammlung gegenüber streng ausgestaltet, so griff andererseits die Regierung selbst bei groben Misständen im Rechnungswesen nicht ein.¹⁷⁹

Zur Gemeindeautonomie der Restauration gehörte, im Gegensatz zur Mediation, eine - zumindest in den Grundzügen - normierte Staatsaufsicht. Aufsichtsorgan war stets der Tägliche Rat, bzw. seine Kammern ("Räte"): So beaufsichtigte der Finanzrat das Gemeindesteuer- und das Armenwesen¹⁸⁰; die Aufsicht über das letztere ging 1820 an den neu geschaffenen Armen- und Vormundschaftsrat über,¹⁸¹ der damals auch, anstelle des Zivilrates, die Aufsicht über das Vormundschaftswesen übernahm. Das Polizeiwesen beaufsichtigte der Polizeirat. Gesetzeskonform sandte der Verwaltungsrat sein Armenreglement dem Armen- und Vormundschaftsrat zur Kontrolle,¹⁸² die Vorschriften, die den Polizeileutnant betrafen, dem Polizeirat,¹⁸³ und als der Verwaltungsrat das Fronfastengeld nicht mehr beziehen wollte, intervenierte der Finanzrat.¹⁸⁴ In einzelnen Fällen war der Rekurs an die Gesamtregierung möglich. Diese ratifizierte auch kommunale Erlasse von grundlegender Bedeutung, namentlich die Reglemente für die Bürgergemeinde. Bewilligungen für Gemeindeversammlungen erteilte der Amtschultheiss.¹⁸⁵ Dadurch, dass der Präsident des Verwaltungsrates stadtbürgerliches Mitglied des Täglichen Rates sein musste,¹⁸⁶ war

¹⁷⁶ Siehe vorn, S. 144 ff.

¹⁷⁷ Siehe vorn, S. 150 (Note 120).

¹⁷⁸ Siehe vorn, S. 147 f.

¹⁷⁹ Siehe vorn, S. 140 ff.

¹⁸⁰ GS 4, Band 1, S. 29 ("Beschluss, die innere Einrichtung des Kleinen Rathes und dessen Geschäftsgang enthaltend", vom 9. März 1814).

¹⁸¹ GS 4, Band 3, S. 135 ("Beschluss über die neue Einrichtung des Armenswesens", vom 11. Dezember 1819, in Kraft getreten am 1. Januar 1820).

¹⁸² Siehe vorn, S. 146.

¹⁸³ Siehe vorn, S. 148.

¹⁸⁴ Siehe vorn, S. 151.

¹⁸⁵ Siehe vorn, S. 137.

¹⁸⁶ Siehe vorn, S. 137.

der Kontakt zwischen Stadt- und Kantonsregierung besonders eng.

Wenn wir die Frage nach dem Verhältnis der Stadt zum Kanton Luzern noch im volkstümlichen Sinne auffassen, stellen wir fest, dass jetzt dieses Verhältnis weit besser war als in der Mediationszeit. Das Fehlen der zänkischen Auseinandersetzungen des Verwaltungsrates mit der Kantonsregierung erstaunt nicht, bestand diese doch mehrheitlich aus Stadtbürgern.¹⁸⁷ Bemerkenswerter ist die Verbesserung des Verhältnisses der Stadt zur Landschaft als solcher. Von Segesser bemerkt, dass "der Charakter der sogenannten Restaurationregierung in Luzern im Allgemeinen ein milder, ohne scharf ausgeprägte politische Principien, ein wesentlich burgerlicher" war; "der Zwiespalt zwischen Stadt und Land verlor seine Schärfe."¹⁸⁸ Parallel zu dieser politischen Normalisierung verlief eine Normalisierung des Stadtgemeinerechts. Erstmals verfügte die Stadt über eine geschriebene Stadtverfassung und kantonale Rechtsnormen regelten den Erwerb des Stadtbürgerrechts. Mit der Zergliederung des gesamten Dotationsgutes der Stadt in Armen-, Bürger- und Korporationsgut, der eine getrennte Rechnungsführung entsprach,¹⁸⁹ zeichneten sich bereits die wenig später geschaffenen entsprechenden Gemeinden ab.

¹⁸⁷ Gemäss Kantonsverfassung, § 40 (GS 4, Band 1, S. 24) mussten von den sechs- unddreissig Täglichen Räten mindestens zehn vom Lande kommen; in der Praxis war die Landschaft immer nur mit zehn Räten vertreten (vgl. z.B. Pfyffer, Kanton Luzern, Band 2, S. 17).

¹⁸⁸ V. Segesser, Band 4, S. 739.

¹⁸⁹ Siehe vorn, Note 96 und S. 153 f.

6. KAPITEL

Der Durchbruch des Einwohnerprinzips zu Beginn der Regenerationszeit und die Tendenzen des neueren Gemeinderechts

A. Ueberblick

Die Verfassung von 1829, die den Ausgangspunkt der modernen und trotzdem selbständigen Verfassungsentwicklung im Kanton Luzern bildete, war vorwiegend das Werk der jungen, städtischen Liberalen gewesen und daher nicht eigentlich volkstümlich. Mit der Pariser Juli-Revolution von 1830 nun begann sich auch die Landschaft zu regen; dort zeigte sich über die Ereignisse in Frankreich bald "eine ziemlich ungeteilte Freude, während in der Stadt sofort ein Zwiespalt unter den Konservativen und Liberalen entstand."¹ Schon im November 1830 war die Frage einer Revision der noch so jungen luzernischen Kantonsverfassung in das Bewusstsein breiterer Volksschichten gedrungen. Anders als vor der Verfassung von 1814, die das Werk der Stadtbürgerschaft gewesen war, und wohl erstmals in der Geschichte des Kantons Luzern überhaupt, übernahm nun die Landschaft die Führung einer auf Verfassungsrevision hinzielenden Volksbewegung, die sich vor allem gegen die Privilegien der Stadt richtete und die Rechtsgleichheit des Bauern- und Bürgerstandes erstrebte.²

Eine grosse Volksversammlung in Sursee wählte am 21. November achtzehn Männer, die der Regierung am folgenden Tag eine mit über dreitausend Unterschriften versehene Bittschrift überreichten, in der das Ansuchen "um Abänderung der bestehenden Kantonsverfassung" enthalten war.³ Der Grosse Rat reagierte prompt und versprach in seiner Proklamation vom 26. November,⁴ "die für den Kanton bestehende Verfassung einer Abänderung zu unterwerfen, worin, nebst ander'n nöthig findenden, zeitgemässen Verbesserungen derselben, hauptsächlich auf Bestimmungen eines den republikanischen Grundsätzen mehr angemessenen Repräsentations-Verhältnisses, auf eine verbesserte Wahlart der Stellvertreter des Volkes und auf Aufhebung der Lebenslänglichkeit von Stellen und Beamtungen im Staate Rücksicht genommen werden soll." Schon am folgenden Tag wurde eine siebenköpfige Kommission mit der Ausarbeitung der neuen Verfassung beauftragt. Bald jedoch wurde der Ruf nach einem Ver-

¹ So urteilt Konrad Nick, der vielleicht beste Kenner dieser Zeit, S. 92 f.

² Nick, S. 105; Kurt Büchi, S. 12.

³ Nick, S. 106; GS 4, Band 6, S. 426: "Proklamazion, die Anzeige von der vorzunehmenden Verfassungs-Abänderung enthaltend, so wie zur Ruhe und Ordnung ermahnend" (26. November 1830).

⁴ Vgl. Note 3.

fassungsrat laut.⁵ Der Grosse Rat gab nach und legte fest:⁶ Die Ausarbeitung eines Entwurfes für eine neue Kantonsverfassung sei einem Verfassungsrat übertragen; ihm soll der schon erstellte Entwurf der siebzehnköpfigen Verfassungskommission zur Verfügung gestellt werden (§ 1). Der Verfassungsrat besteht aus 101 Mitgliedern und setzt sich wie folgt zusammen: (a) aus zwanzig Grossräten, nämlich der Verfassungskommission und drei weiteren, (b) aus je drei Volksvertretern aus jedem Gerichtsbezirk ausser Luzern, zusammen eindundfünfzig, (c) aus zwanzig Vertretern der Bürgerschaft und Hintersässen von Luzern, (d) aus je zwei Vertretern der Bürgerschaft und Hintersässen der Munizipalorte, zusammen acht, (e) schliesslich aus zwei im Stadtbezirk wohnhaften, stimmfähigen Kantonsbürgern (§ 2). Alle Mitglieder des Verfassungsrates, mit Ausnahme der Grossräte, somit eindundachtzig, sollten am 15. Dezember gewählt werden (§§ 3 und 5). Die Wahlfähigkeits- und Wählbarkeitsbedingungen regelte das Dekret von den Bestimmungen des organischen Gesetzes der Restaurationszeit abweichend: Der Zensus fiel dahin; einzig Leute, die von den Armenämtern unterstützt wurden, entbehrten der Wahlfähigkeit, und solche, die "in Kost und Lohn bey jemandem" standen, wie "Knechte, Gesellen und dergleichen, insofern sie nicht ein steuerbares Vermögen besitzen" (§ 4). In Luzern führte der Präsident des Verwaltungsrates den Vorsitz bei der Wahl der stadtbürgerlichen Verfassungsräte; die Wahlversammlung der nicht-bürgerlichen Einwohnerschaft präsiidierte der Gerichtsstatthalter (§ 6).

Am 17. Dezember trat der Verfassungsrat in Luzern zusammen.⁷ Uneinigkeit bestand besonders darüber, ob die im Verfassungsentwurf vorgesehenen achtzehn durch die Stadt unmittelbar zu ernennenden Grossräte von den Gemeindeangehörigen (Bürgern und Hintersässen) und den übrigen Einwohnern ("Einsassen") in gemeinsamer oder getrennter Wahlversammlung gewählt werden sollten. Für getrennte Wahlversammlungen sprachen Uebung und Herkommen, für gemeinsame vorab die politische Opportunität, war doch die Stadtbürgerschaft mehrheitlich gegen den Verfassungsentwurf; durch die Einwohnerschaft konnte sie überstimmt werden. Bürger wie Einsassen machten im Verfassungsrat ihren Einfluss geltend. Interessant ist das Argument der Bürgerschaft, die Einsassen bildeten kein Ganzes, keine Gemeinde:⁸ eine beim

⁵ Zu den geistigen und politischen Hintergründen der Idee des Verfassungsrates und den näheren Umständen, die zu seiner Wahl führten, siehe Nick, S. 110 ff.

⁶ "Dekret, die Aufstellung eines Verfassungs-Rathes zur Entwerfung und Festsetzung einer neuen Kantons-Verfassung anordnend", vom 10. Dezember 1830, GS 4, Band 6, S. 438 ff.

⁷ Ueber die Verhandlungen des Verfassungsrates orientiert ausführlich Nick, S. 113 ff.

⁸ Nick, S. 124.

damaligen Rechtszustand sicherlich zutreffende Behauptung; eben diesen Zustand aber änderte ja dann die Gesetzgebung durch Schaffung der Einwohnergemeinde. Der Entscheid fiel am 3. Januar 1831 knapp zugunsten gemeinsamer Versammlungen. Das war nicht nur eine Wahlmodalität. Vielmehr hatte dieser Entscheid für die Stadtbürgerschaft die gleiche Bedeutung, wie 1798 die Abdikation für das Patriziat: Er vernichtete ihre politische Existenz.⁹ Zwar hatten noch in der Mediationszeit gemeinsame Wahlversammlungen stattgefunden; jetzt aber ging man in logischer Folgerichtigkeit einen Schritt weiter, knüpfte an die Helvetik an und schuf die Einwohnergemeinde. Die Stadtbürgerschaft ergab sich ihrem Schicksal nicht kampfflos: Sie benutzte die Nacht dazu, Unterschriften gegen den Beschluss des Verfassungsrates zu sammeln.¹⁰ Am 4. Januar wurde dem Verfassungsrat folgendes, mit 192 Unterschriften von Bürgern und Hintersässen der Stadt Luzern versehenes Schreiben vorgelegt: "Die ... Schlussnahme des hohen Verfassungsrathes, dass die Stadtangehörigen von Luzern mit den eingessessenen Kantonsbürgern einen und denselben Wahlkreis bilden sollen, um die Repräsentanten für jene und diese in den künftigen Grossen Rath zu wählen, hat die hiesige Bürger- und Hintersässenschaft mit tiefem Schmerz erfüllt. Es sind hiedurch alle rechtlichen Verhältnisse verletzt und den Einsassen ein Vorrecht eingeräumt worden, das jedem Unbefangenen in die Augen springt. Die Einsassen wählen durch diese Schlussnahme nicht nur für sich und aus sich, sie wählen auch für die Bürgerschaft und Hintersässenschaft und aus denselben; sie haben nebenhin das Recht, in ihrer Heimathsgemeinde zu wählen und gewählt zu werden. - Wir, die Bürgerschaft und Hintersässenschaft der Stadt Luzern, wollen die weitem Verhältnisse nicht berühren, die diese Schlussnahme zu einer der merkwürdigsten qualifizieren, die je gefasst worden ist. Die Mit- und Nachwelt wird darüber richten. - Allein, wir finden uns verpflichtet, feyerlich dagegen zu protestieren, und die natürlichen und gesellschaftlichen Rechte, die uns von Rechts wegen zugehören, auf ewige Zeiten zu verwahren. - Wir erklären uns, dass wir auf diese Weise nie an einer Wahlverhandlung Theil nehmen werden."¹¹ Das Schreiben führte zu einer heftigen Auseinandersetzung im Verfassungsrat, vermochte aber an seinem Entschluss nichts zu ändern, sowenig wie eine erneute "Schlussnahme, Erklärung und Verwahrung", welche "die Gemeinde der Angehörigen der Stadt Luzern" am 16. Januar der Regierung sandte,¹¹ und in der im wesentlichen die Argumente des ersten Schreibens wiederholt wurden.

Die Verfassung wurde am 30. Januar 1831 angenommen; wahlfähig waren jetzt wieder nur diejenigen, welche mindestens 400 Franken Vermögen versteuerten oder mi-

⁹ Vgl. hiezu v. Segesser, Band 4, S. 744 f.

¹⁰ Pfyffer, Kantonsgeschichte, Band 2, S. 467.

¹¹ Stadtarchiv Luzern, Beilage zu Prot.Gem.Vers., Band 1a; siehe auch S. 389 ff.

litzpflichtig waren.¹² In der Stadt Luzern stimmten Gemeindeangehörige und Einsassen in getrennten Versammlungen, diese unter Leitung des Gerichtsstatthalters, jene unter Leitung des Verwaltungsratspräsidenten.¹³ Die ohne Entschuldigung Abwesenden wurden zu den Ja-Stimmen gezählt.¹⁴ Die Verfassung wäre freilich auch ohne diesen aus der Helvetik stammenden Kunstgriff angenommen worden.

Der neue Grosse Rat zählte hundert Mitglieder.¹⁵ Achtzig davon wurden durch das - ausdrücklich als souverän bezeichnete (§ 3) - Volk unmittelbar gewählt, davon achtzehn aus der Stadt. Die Gemeindeangehörigen (Bürger und Hintersassen) hatten mit den übrigen Einwohnern zusammen zu wählen; dennoch mussten sechzehn der städtischen Vertreter aus den Gemeindeangehörigen ernannt werden, die restlichen zwei aus den angesessenen Kantonsbürgern. Die verbleibenden zwanzig Grossräte wurden mittelbar von den schon gewählten ernannt; mindestens sieben davon mussten der Einwohnerschaft Luzerns entnommen werden, davon wieder sechs den Gemeindeangehörigen (§ 37). Alle zwei Jahre wurde der Grosse Rat zu einem Drittel erneuert; die Austretenden waren wieder wählbar (§ 38). Der Grosse ernannte einen Kleinen Rat von fünfzehn und ein Appellationsgericht von dreizehn Mitgliedern (§ 15). Als Präsident des Kleinen Rates fungierte (nur noch) ein Schultheiss, der vom Grossen aus der Mitte des Kleinen Rates jeweils auf ein Jahr gewählt wurde (§ 46). Die näheren Bestimmungen über die Organisation der untergeordneten vollziehenden und richterlichen Behörden überliess die Verfassung der Gesetzgebung (§ 34); immerhin sollten all diese Behörden durch das Volk gewählt werden (§ 50). Hauptmerkmale der liberalen Verfassung von 1831 waren: Volkssouveränität, repräsentative Demokratie, weitgehende Gewaltentrennung, Rechtsgleichheit und Freiheitsrechte.¹⁶

Die Wahl der unmittelbar zu wählenden Grossräte erfolgte am 11. Februar, in Luzern quartierweise.¹⁷ Da die Gemeindeangehörigen mit den Einsassen zusammen wählen

¹² "Dekret, die Art und Weise bestimmend, wie die neue Staatsverfassung für den Kanton Luzern der Sanktion des Volkes unterlegt werden soll, sowie die Anordnung desjenigen, was den Uebergang in eine neue Ordnung der Dinge zu befördern geeignet seyn kann", vom 27. Dezember 1830, GS 4, Band 6, S. 445 ff., § 3 und "Vollziehungsbeschluss über das vorstehende Dekret vom 27. Christmonat 1830", GS 4, Band 6, S. 458 ff., § 3; siehe ferner die tabellarische Uebersicht des Wahlergebnisses S. 492.

¹³ In Note 12 genanntes Dekret, §5; vgl. auch Prot.Gem.Vers., Band 1a, S. 394, S. 398 f.

¹⁴ Genanntes Dekret, § 11 Abs. 2.

¹⁵ "Staats-Verfassung oder Grundgesetz des Kantons Luzern" vom 5. Januar 1831, GS 4, Band 6, S. 464 ff., § 15.

¹⁶ Für eine ausführlichere Darstellung der Verfassung von 1831 siehe z.B. His, Verfassungsgeschichte, S. 90 ff.; Pfyffer, Kanton Luzern, Band 2, S. 19 ff.

¹⁷ "Dekret, die Art und Weise bestimmend, wie die Wahlen der Mitglieder des zukünftigen Grossen Rathes vorzunehmen seyen," vom 4. Februar 1831, GS 4, Band 6, S. 493 ff., §§ 1, 4 Abs. 5.

mussten (Verfassung, § 37), blieben die meisten von jenen den Wahlversammlungen fern, wie sie in ihrem Schreiben an den Verfassungsrat vom 4. Januar angekündigt hatten. Die Folge davon war, dass die nun fast allein wählenden Einsassen ausgerechnet die wenigen liberalen Gemeindeangehörigen zu Grossräten wählten: Nur ein einziger der achtzehn städtischen Vertreter war konservativ.¹⁸ Die unmittelbar gewählten Grossräte versammelten sich am 17. Februar in Luzern zur Wahl der restlichen zwanzig Grossräte; am 28. Februar konstituierte sich die neue Legislative und der Grosse Rat der Restaurationszeit löste sich auf.¹⁹

Auf eidgenössischer Ebene blieb bis 1848 der Bundesvertrag von 1815 in Kraft, obwohl es an Revisionsversuchen nicht fehlte.²⁰ Kasimir Pfyffer forderte schon am Neujahrstag 1831 in seinem "Zuruf an den eidgenössischen Vorort Luzern bei Uebernahme der Bundesangelegenheiten" die Schaffung eines Bundesstaates. Dies wäre von den führenden Staatsmännern der regenerierten Kantone begrüsst worden. Die beiden Bundesverfassungsentwürfe der Tagssatzung von 1832 und 1833, die Luzern als Bundeshauptstadt vorsahen, führten aber nicht zum Erfolg; immerhin dienten sie der Bundesverfassung von 1848 als Vorbild. Der Entwurf von 1833, der das bundesstaatliche Prinzip weniger weitgehend verwirklichen wollte als der erste Entwurf, wurde am 7. Juli 1833 dem Luzerner Stimmvolk vorgelegt; es verwarf ihn so wuchtig, dass man in den anderen Kantonen von Volksabstimmungen absah.

Gestützt auf die Kantonsverfassung schuf das neue organische Gesetz vom 3. Juli 1831²¹ - ohne das explizit zu formulieren - drei Gemeindearten: die Einwohner-, die Ortsbürger- und die Korporationsgemeinde. Genau besehen war diese Dreiteilung eine Schöpfung erst des Organisationsgesetzes von 1842, ging doch dasjenige von 1831 von einem einheitlichen Gemeindebegriff aus: Danach gliederten die Gemeinden, nebst den meist grösseren²² Gerichtsbezirken und den stets grösseren Aemtern, den Kanton territorial. Erst auf Organ-Stufe wurde eine Dreiteilung der Gemeinden vorgenommen: Jede Gemeinde hatte eine (politische) Gemeinde- und eine Ortsbürgerversammlung sowie eine Korporationsgüterverwaltung, sofern Korpo-

¹⁸ Vgl. hiezu Nick, S. 130.

¹⁹ In Note 17 genanntes Dekret, §§ 16 ff.

²⁰ Siehe zu diesem besonders interessanten Abschnitt der schweizerischen Verfassungsgeschichte, den ich hier nur streife, etwa: Rappard, Bundesverfassung, S. 72 ff.; Dierauer, Band 5, S. 573 ff.; Max Kopp, S. 65 ff.; Hilty, Bundesverfassungen, S. 283 ff.; His, Verfassungsgeschichte, S. 78 f.; Nick, S. 132 f.; Kurt Büchi, S. 15.

²¹ GS 6, Band 1, S. 129 ff.

²² Eine Ausnahme war, wie schon in der Restaurationszeit, der Gerichtsbezirk Luzern, der kleiner war als die Stadtgemeinde, umfasste er diese doch nur mit Ausnahme des Eigentales, Hergiswaldes und Bürgenberges (OG 1831, § 3, Ziff. 1).

rationsgut vorhanden war.²³ Auch eine Autonomiegarantie für die Gemeinden als Körperschaften fehlte; zugestanden wurde die Selbstbestimmung hingegen den Gemeindeorganen: Die Gemeinde- und Ortsbürgerversammlungen waren berechtigt, innerhalb der Schranken der Gesetze "ihre Angelegenheiten zu ordnen und ihre Einrichtungen festzusetzen", und die Korporationsgüterverwaltung hatte das Korporationsgut gemäss den Beschlüssen der Anteilhaber, "nach Vorschrift und Anleitung der Gesetze und Reglemente" zu besorgen.²⁴ Das organische Gesetz von 1831 ging also recht eigentlich von einem soziologischen Gemeindebegriff aus:²⁵ Die Gemeinde wurde als lokale Einheit verstanden, deren Organe, sofern sie nicht schon von Gesetzes wegen entstanden waren, wie die politische Gemeindeversammlung, die Ortsbürgerversammlung und die Anteilhaberversammlung, durch einen jeweils verschiedenen Kreis von Wahlberechtigten zu bestellen waren. Bezeichnenderweise war noch nicht von Ortsbürgergemeinden oder Korporations- bzw. Anteilhabergemeinden die Rede, nur von Ortsbürger- und Anteilhaberversammlungen. Materiell freilich wirkte sich dieser formelle Gemeindemonismus nicht aus, sodass das Organisationsgesetz von 1842,²⁶ das erstmals ausdrücklich von politischen Gemeinden, Ortsbürger- und Korporationsgemeinden sprach, und ihnen noch Kirch- und Schulgemeinden zur Seite stellte, nur wenige Aenderungen brachte.

Mit der neuen Einwohnergemeinde griff man im wesentlichen auf die Idee der helvetischen Munizipalgemeinde zurück. Pfyffer berichtet, dass die Einführung der Einwohnergemeinde keinen Widerstand fand, "theils aus dem Grunde, weil die Meisten die Tragweite derselben nicht zu ermessen vermochten, und theils weil man zur Durchführung der Demokratie die Einführung von politischen Gemeinden für durchaus nöthig erachtete."²⁷

Hatte die Einwohnergemeinde ihre helvetische Vorläuferin, so war die Ortsbürgergemeinde - zumindest in der Stadt Luzern - ein völliges Novum. Am ehesten noch knüpfte sie an das Ancien Régime an, denn damals waren Bürger und Hintersassen letztmals in einer "Gemeinde" vereint gewesen;²⁸ wie wir wissen, hatte diese Ver-

²³ OG 1831, §§ 5, 7.

²⁴ OG 1831, §§ 14 ff.

²⁵ Siehe dazu vorn (1. Kapitel), S. 4.

²⁶ GS 7, Band 2, S. 59 ff., besonders § 186; Vorschriften für die Gemeinden: S. 141 ff.

²⁷ Pfyffer, Gemeindewesen, S. 70.

²⁸ Vgl. vorn (Ancien Régime), S. 19.

sammlung aber mit den späteren Gemeindeversammlungen nichts gemein. Zwar versammelten sich Bürger und Hintersässen zur Zeit der Helvetik in der Munizipalgemeindeversammlung; ebenfalls gemeinsam, aber nicht allein, sondern zusammen mit allen anderen Einwohnern. Wie die Hintersässen von den Versammlungen der alten Bürger, den Anteilhaber- oder Genossbürgergemeindeversammlungen, ferngehalten wurden, ist gezeigt worden. Erst jetzt, mit dem Durchbruch des Einwohnerprinzips, wurden Bürger und Hintersässen zu einer Gemeinde zusammengeschweisst, denn immerhin hatten sie etwas gemeinsam, das sie von den nur-Niedergelassenen unterschied: den Anspruch auf Unterstützung im Verarmungsfall. Zunächst schuf man für Bürger und Hintersässen den Oberbegriff "Gemeindeangehörige", um sie von den übrigen Niedergelassenen zu unterscheiden, bald jedoch wurde der Terminus "Ortsbürger" geprägt, eine Bezeichnung, die noch auf den Unterschied zum "Bürger" im alten Sinne des Wortes hindeutete. Erst in jüngster Zeit wurden die "Ortsbürger" zu "Bürgern" umbenannt,²⁹ weil heute wohl die Erinnerung an das verblasst ist, was einmal Bürger waren. 1831 erwog man zudem, die Bürger- mit der Hintersässenschaft vollends zu verschmelzen, einfach durch Herabsetzung oder gar Erlass der Summe, die zum Einkauf ins Korporationsgut nötig war.³⁰ Man verzichtete auf diese Massnahme aus der Ueberlegung, dass es immer Hintersässen gäbe, die sich nicht einkaufen könnten oder wollten; zudem hätten sie "durch die neue Ordnung der Dinge" ohnehin alle politischen Rechte erhalten.³¹

So blieb denn, neben der Einwohner- und der Ortsbürger-, die Korporationsgemeinde bestehen, als einzige Gemeinde keine Neuschöpfung. In ihrer Bedeutung allerdings erlebte sie einen Fall ohnegleichen. War der Aufgabenkreis der Genossengemeinde seit der Helvetik stets grösser geworden, sodass ihr in der Restaurationszeit überhaupt alle gemeindlichen Aufgaben oblagen, so blieb ihr jetzt nur die Verwaltung des Korporationsgutes; das gesamte sog. Polizeiwesen ging an die Einwohnergemeinde, das Armen- und Vormundschaftswesen an die Ortsbürgergemeinde. Die Korporationsgemeinde hörte damit auf, ihrem inneren Wesen nach eine Gemeinde

²⁹ Durch das Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1862, GS, Band 16, S. 273 ff., § 16.

³⁰ Prot.Vw.R., Band 25, S. 212 (30. Juni 1831): Die Finanzkommission wird beauftragt, zu untersuchen, wie der Bürgergenuss erhöht und der Einkauf ins Bürgerrecht für Hintersässen erleichtert werden könne. S. 330 (3. Oktober 1831): Die Finanzkommission schlägt vor, alle Hintersässen für 200 Gulden aufzunehmen. Demjenigen, welcher diese Summe nicht aufbringen kann, soll sie vom Bürgergenuss vorenthalten werden.

³¹ Prot.Vw.R., Band 25, S. 389 (21. November 1831). Siehe auch Prot.Gem.Vers., Band 1a, S. 400: Die Bürgergemeinde verwarf am 18. Dezember 1831 den Vorschlag die Hintersässen zu einem stark reduzierten Einkaufspreis aufzunehmen; man solle damit bis zum Erlass eines neuen Reglements über die Korporationsgüterverwaltung warten.

zu sein, sie wurde zu einer blossen Nutzungskorporation. Der Gesetzgeber zählt sie trotzdem auch heute noch zu den Gemeinden des öffentlichen Rechts, wohl, wie schon v. Segesser feststellte,³² ihres historischen Ursprungs wegen.

§ 13 des organischen Gesetzes von 1831 lautete:³³ "In Beachtung der besondern Verhältnisse, welche bey der Stadt Luzern obwalten, hat dieselbe über die Organisierung ihrer innern Verwaltung ein eigenes Reglement, dem Geiste und den Grundsätzen der Kantonsverfassung entsprechend, dem Grossen Rathe zur Genehmigung einzureichen." Die Ortsbürgergemeinde erwartete, gestützt auf diese Vorschrift, "dass der Auftrag zur Entwerfung dieses umfassenden Reglements ihr zukommen werde, ihr, der die städtischen Bedürfnisse zunächst bekannt seyn dürften, der die Wahrnehmung der städtischen Interessen zunächst am Herzen liegen müssen."³⁴ Der Grosse Rat beschloss aber am 5. August 1831, dass die Einwohnergemeindeversammlung beschliessen solle, "auf welche Weise ein über die Organisierung der innern Verwaltung der Stadtgemeinde aufzustellendes Reglement vorzubereiten sey, und dass das hierauf Vorberathene als Vorschlag an die Gemeindeversammlung gebracht, von derselben in Berathung genommen und des endlichen dem Grossen Rathe, zur definitiven Verfügung, vorgelegt werden soll." Der Kleine Rat teilte dem Verwaltungsrat am 12. August diesen Grossratsbeschluss mit. Die befohlene politische Gemeindeversammlung fand am 4. September statt. Eine fünfzehnköpfige Kommission wurde ernannt, die ein Reglement ausarbeitete und es am 13. September einer erneuten politischen Gemeindeversammlung vorlegte. Die Versammlung genehmigte das Polizeireglement, wies aber das Armen- und Waisenreglement zurück, weil "es der Ortsburgerschaft zustehe, diese Angelegenheit zu besprechen und zu beschliessen," was dann auch geschah. Gegen das von der politischen Gemeindeversammlung genehmigte Polizeireglement (also das Reglement für die Einwohnergemeinde) brachte die Ortsbürgergemeinde vor, es gäbe den Einsassen das "unbeschränkte Administrationsrecht", nicht einmal ein Repräsentationsverhältnis sei festgesetzt, "und es wäre möglich, ja es ist wahrscheinlich, dass, bey dem Missverhältnisse der Einsassen mit zwey Drittheilen gegen die Ortsburgerschaft mit einem Drittheil, die Administration unseres wahren und unwidersprechlichen Eigenthums ganz in die Hände der Erstern fallen könnte ... Wer ein Eigenthum besitzt, der soll es auch selbst verwalten dürfen ... Seit der Sönderung des Staats- und Gemeindeguts hat die Burger-schaft das unmittelbare Administrationsrecht unangefochten ausgeübt. Obwohl die

³² V. Segesser, Band 4, S. 759.

³³ GS 6, Band 1, S. 137.

³⁴ "Begleitschreiben zum Organisations-Entwurf über das Armen- und Waisenwesen der Ortsburgerschaft der Stadt Luzern" an den Grossen Rat, vom 24. November 1831, Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 E. - Das Folgende gemäss diesen Akten.

politischen Grundsätze der Kantonsverfassung zur Zeit der Mediazion mit denen der nunmehr bestehenden wesentlich die gleichen sind, so wurde doch damals nie versucht, der Burgerschaft ihr Administrationsrecht zu entziehen." Auch das alte Argument, im Jahre 1800 sei nicht mit der Munizipalität, der Einwohnervertretung, sondern mit der Gemeindeverwaltung, der Bürgervertretung gesündigt worden, wurde wieder angeführt. Die Ortsbürgerschaft bat den Grossen Rat, diese besonderen Verhältnisse zu berücksichtigen; "in Ihrer Weisheit werden sie gewiss die Mittel finden, womit die ungetheilte Administration unseres gesamten Vermögens uns belassen, und doch den hiesigen Einsassen, zumal den Liegenschaftsbesitzern, eine billige Einmischung in die allgemeinen, öffentlichen Interessen gesichert werden kann."

Der Grosse Rat berücksichtigte diese Wünsche der Ortsbürgergemeinde weitgehend. Nicht nur sicherte er ihr die absolute Mehrheit im engeren, wie im grösseren Stadtrat (der Einwohnergemeinde)³⁵, sondern er machte auch grössere Eingriffe in den Polizeifonds (der Einwohnergemeinde) von der Zustimmung der Ortsbürgergemeinde abhängig; wenn sie die Zustimmung verweigerte, sollte der Kleine Rat entscheiden.³⁶

Das Reglement für die Einwohnergemeinde, genannt "Organisation des Polizeywesens der Stadt Luzern" und das Reglement für die Ortsbürgergemeinde, genannt "Organisation des Armen- und Vormundschaftswesens der Ortsbürgerschaft der Stadt Luzern", genehmigte der Grosse Rat beide am 22. Dezember 1831, nachdem er verschiedene Aenderungen angebracht hatte; der Kleine Rat setzte sie auf den 1. Januar 1832 in Kraft. Bald wurden die neuen Stadtbehörden gewählt:³⁷ Am 22. Januar wählten die stimmberechtigten Einwohner, unter Leitung des letzten Präsidenten des Verwaltungsrates, den engeren Stadtrat, dann am 29. Januar, jetzt unter Leitung des ersten Präsidenten des engeren Stadtrates, den grösseren Stadtrat; am 5. Februar folgte, unter Leitung des Verwaltungsratspräsidenten, die Wahl des Armen- und Waisenrates durch die Ortsbürgerversammlung, endlich am 12. Februar die Wahl des grösseren Armen- und Waisenrates durch dieselbe Versammlung, jetzt unter Leitung des Präsidenten des Armen- und Waisenrates.

³⁵ "Organisation des Polizeywesens der Stadt Luzern" von 1831 (Stadtarchiv), §§ 14 und 42 lit. b.

³⁶ A.a.O. (Note 35), § 3 lit. d; auch "Organisation des Armen- und Vormundschaftswesens der Ortsbürgerschaft der Stadt Luzern" von 1831 (Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 E), § 2 lit. g.

³⁷ "Nähere Anordnungen über die vorzunehmenden Wahlen des Stadtraths und des Armen- und Waisenraths", erlassen vom Kleinen Rat am 13. Januar 1832, §§ 1 ff., Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 D; ferner Prot.Gem.Vers., Band 1, S. 1 ff. (22. und 29. Januar 1832).

Am 18. Februar 1832 erhielt der Verwaltungsrat vom Kleinen Rat die Weisung, die Besorgung des Korporationsgutes bis zur (gesetzlich gebotenen³⁸) Organisation der neuen Korporationsgüterverwaltung fortzusetzen: "... nachdem nunmehr die Organisation für das Polizeywesen und das Armen- und Vormundschafswesen der Stadt Luzern ins Leben getreten seyen, die diesfälligen Behörden ihre Verrichtungen übernommen haben, die Ansicht obwalten dürfte, als ob der bisherige Verwaltungsrath als aufgelöst zu betrachten sey, hat der Kleine Rath, in Betrachtung, dass der Verwaltungsrath nebst dem Polizey- und Armenwesen auch die Verwaltung des Corporations-Gutes auf sich hatte, für die letztgenannten Zweige der Administration aber gegenwärtig noch keine neue Organisation aufgestellt und daher dafür keine Behörde gewählt sich befindet, an welche die Geschäftsführung übergeben werden könnte, erkannt: der Verwaltungsrath der Stadt Luzern, welcher in seiner Stellung als Polizey-, Armen- und Vormundschafsbehörde als aufgelöst zu betrachten ist, hat dagegen die Administration der Corporationsgüter so lange noch zu besorgen, bis nach der zu entwerfenden Organisation auch hierzu eine neue Behörde wird gewählt seyn, die dann denselben in seinen diesfälligen Verrichtungen abzulösen hat."³⁹

Schon am 18. Dezember 1831 hatte die Korporationsbürgerversammlung eine elfköpfige Kommission ernannt, die ein neues Reglement für die Korporationsgüterverwaltung zu entwerfen hatte.⁴⁰ Ihr Entwurf, genannt "Organisation des Korporationswesens der Stadt Luzern", wurde am 23. April 1832 der Korporationsbürgerversammlung vorgelegt, die ihn abänderte und anschliessend genehmigte.⁴¹ Die Wahl der neuen Korporationsgüterverwaltung wurde am 26. August 1832 vorgenommen; da aber § 21 des neuen Reglements für die Korporationsgemeinde bestimmte, dass die Mitglieder der Korporationsgüterverwaltung jeweils bis Ende Jahr im Amt zu bleiben hätten, setzte auch der Verwaltungsrat seine Verrichtungen solange fort; noch am 2. Dezember 1832 nahm ihm die Korporationsbürgerversammlung ordnungsgemäss die Rechnungen für das Jahr 1831 ab.⁴² Am 31. Dezember 1832 verschwand der Verwaltungsrat der Stadt Luzern endgültig von der Bildfläche.

³⁸ "Gesetz über die Korporationsgüter-Verwaltungen" vom 2. August 1831, GS 6, Band 1, S. 182 ff. - Gemäss § 10 dieses Gesetzes war es den Korporationsbürgern gestattet, gesetzeseergänzende Reglemente zu erlassen, die der Genehmigung des Kleinen Rates bedurften.

³⁹ Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 F; siehe auch Prot.Vw.R., Band 25, S. 63 (23. Februar 1832).

⁴⁰ Prot.Gem.Vers., Band 1a, S. 400 (18. Dezember 1831).

⁴¹ Prot.Gem.Vers., Band 1a, S. 407 ff. (das Protokoll enthält das ganze Reglement, wie es von der Versammlung genehmigt wurde). Gedruckt befindet sich das Reglement im Staatsarchiv Luzern unter den Akten 212/50 F.

⁴² Prot.Gem.Vers., Band 1a, zwei lose Bogen am Ende des Textteils.

Seither sind die Grundstrukturen des luzernischen Gemeinderechts nicht mehr wesentlich verändert worden. Im Laufe der Zeit wurden mehrere Kirchgemeindearten geschaffen; sie sind hier nicht zu betrachten. Die Organisationsgesetze von 1841 und 1853 sprachen zudem von Schulgemeinden,⁴³ doch waren diese nur dem Namen nach Gemeinden, niemals Körperschaften. Hingegen wurde die Aufgabenverteilung auf die Gemeinden mehrmals modifiziert. Gleich blieb sich der bescheidene Aufgabenkreis der Korporationsgemeinde: Sie hat seit der frühen Regeneration nur ihre Güter zu verwalten. Kompetenzverschiebungen gab es zwischen Ortsbürger- und Einwohnergemeinde. Die Bevormundung der letzteren durch die erstere fiel nach rund vierzig Jahren dahin⁴⁴, und das Vormundchaftswesen wurde durch das Einföhrungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch der Einwohnergemeinde übertragen;⁴⁵ damit verblieb der Ortsbürgergemeinde nur die Erteilung des Gemeindebürgerrechts und das Armenwesen. Das Gemeindebürgerrecht wurde durch das Bürgerrechtsgesetz von 1922⁴⁶ so vollkommen umgestaltet, dass es nahelag, das völlige Aufgehen der Ortsbürger- in der Einwohnergemeinde zu erwarten.⁴⁷ Die Armenunterstützung hat mit der neuesten sozialstaatlichen Entwicklung ebenfalls an Gewicht verloren. An ihre Stelle ist die Sozialfürsorge getreten, besonders, infolge der zunehmenden Ueberalterung der Bevölkerung, die umfassende Altersfürsorge. In diesem Bereich haben die finanzkräftigen Bürgergemeinden mit eigener Behördenorganisation,⁴⁸ allen voran die Bürgergemeinde Luzern mit ihrem riesigen Vermögen, neue, grosse Aufgaben übernommen und in bewunderungswürdiger Weise gelöst.⁴⁹ So besteht denn auch kein Bedürfnis, diese Bürger-

⁴³ GS 7, Band 2, S. 141, § 186 und GS, Band 2, S. 348, § 232.

⁴⁴ Erstmals wurde in der GO von 1879 ("Organisation der Einwohnergemeinde Luzern vom 6. März 1879", Stadtarchiv Luzern) die absolute Mehrheit der Stadtbürger im Grossen Stadtrat und im Stadtrat nicht mehr gewährleistet; die Einwohnerversammlung konnte nun in dieser Hinsicht völlig frei wählen. In der gleichen GO wurde auch die Bestimmung gestrichen, dass grössere Ausgaben der Bewilligung der Ortsbürgergemeinde bedurften.

⁴⁵ "Gesetz betreffend die Einföhrung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 im Kanton Luzern (vom 21. März 1911)", GS, Band 9, S. 186 ff. § 8.

⁴⁶ "Bürgerrechts-Gesetz (vom 29. Dezember 1922)", GS, Band 10, S. 487 ff.

⁴⁷ Zelger, S. 6: "... Weniger ins allgemeine Bewusstsein gedungen ist die Tatsache, dass die Gesetzesänderung in ihren Wirkungen die Fundamente der Ortsbürgergemeinden, namentlich der selbständig organisierten, völlig erschüttert und die Keime zu einer Entwicklung legt, als deren Abschluss das Aufgehen der Ortsbürgergemeinde in der Einwohnergemeinde erscheint."

⁴⁸ Eine eigene Behördenorganisation besteht heute, ausser für die Bürgergemeinde Luzern, für die Bürgergemeinden Sursee, Willisau-Stadt und Beromünster. Die anderen Bürgergemeinden werden durch die Gemeinderäte der Einwohnergemeinden verwaltet.

⁴⁹ Aufgaben und staatspolitische Bedeutung der Luzerner Bürgergemeinden heute würdigt Arnold Amstutz, Die Luzerner Bürgergemeinden in unserer Zeit, Luzern 1977

gemeinden mit den Einwohnergemeinden zu verschmelzen.⁵⁰ Wie schon zur Zeit der Helvetik überdauern die Bürgergemeinden, weil sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben Erfahrung, Personal und die nötigen Geldmittel besitzen. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass heute die einzige Gemeinde, auf die das Wort auch im soziologischen Sinne zutrifft, die Einwohnergemeinde ist. Aufschlussreich sind schon die Titel der Stadtverfassungen: Von 1855 bis zur zweitletzten aus dem Jahre 1915 ist stets von der "Organisation der Einwohnergemeinde Luzern" die Rede, was auf das Vorhandensein noch anderer Gemeinden hindeutet. Die neuste Stadtverfassung aus dem Jahre 1971 hingegen trägt die stolze Bezeichnung "Gemeindeordnung der Stadt Luzern": Stadt und Einwohnergemeinde sind Synonyme geworden, die Bürgergemeinde ist nur mehr eine Genossenschaft, der das Eigentum am Gemeindearmenfonds zusteht; als das wird sie auch in der Staatsverfassung bezeichnet (§ 90 Abs. 1). Solange sie aber ihre Aufgaben so vorzüglich erfüllt, gibt es keinen Grund, sie aufzulösen, auch wenn rechtlich nichts im Wege stünde.

B. Organisation

Einwohner-, Ortsbürger- wie Korporationsgemeinde erhielten durch ihre Reglemente drei Organe: eine Gemeindeversammlung, einen Gemeinderat und, als völliges Novum, ein Gemeindeparlament. Im folgenden werden die jeweiligen Organe für alle drei Gemeinden vergleichend dargestellt. Bei der Skizzierung der weiteren Entwicklung bis zur Gegenwart erfolgt eine Beschränkung auf die Einwohnergemeinde.

I. Die Gemeindeversammlungen

Die politische Gemeindeversammlung oder Einwohnergemeindeversammlung kam nicht nur zur Erledigung von kommunalen Sachgeschäften und der Wahl von Gemeindebehörden zusammen, sondern auch zur Wahl der unmittelbar zu wählenden Grossräte, der Bezirks- und Friedensrichter.

Die erste Ersatzwahl der unmittelbar zu wählenden Grossräte⁵¹ erfolgte am

⁵⁰ Siehe "Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat zur Aenderung des Gemeindegesetzes" vom 18. April 1977, S. 6: Im Vorentwurf zu einem "Gesetz über die Vereinigung der Einwohner- und Bürgergemeinden", das im September 1973 in die Vernehmlassung ging, war vorgesehen, alle Bürgergemeinden ohne eigene Behörden gesetzlich mit den Einwohnergemeinden zu vereinigen; die vier Bürgergemeinden mit eigenen Behörden hätten also sogar gemäss diesem Entwurf weiterbestanden. Das Ergebnis der Vernehmlassung gab Anlass zu einem neuen Gesetzesentwurf; schliesslich wurde kein neues Gesetz erlassen, sondern nur das Gemeindegesetz geändert. Danach kann eine Bürgergemeinde durch Beschluss ihrer Stimmberechtigten mit der Einwohnergemeinde vereinigt werden; der Vereinigungsbeschluss bedarf der Genehmigung des Grossen Rates (Gemeindegesetz, Aenderung vom 24. Januar 1978, GS, 1978, S. 13 ff., § 24 a).

⁵¹ Siehe zur ersten Wahl der unmittelbar zu wählenden Grossräte vorn, S. 165 f.

5. Mai 1833, die weiteren Wahlen alle zwei Jahre jeweils am ersten Sonntag im Mai.⁵² Da die Grossräte alle zwei Jahre zu einem Drittel austraten, hatte die Stadteinwohnerschaft jeweils sechs Grossräte zu wählen; die ausgetretenen waren wieder wählbar. Wenn die Stelle eines unmittelbar gewählten Grossrates aus irgendwelchen Gründen vorzeitig frei wurde, fand innert dreissig Tagen eine ausserordentliche Ersatzwahl statt. In Luzern wurden all diese Wahlversammlungen quartierweise durchgeführt. Die Präsenzkontrolle - unentschuldig Abwesende wurden mit zwei Franken gebüsst - führte ein Stadtrat durch; er liess auch die einschlägigen Vorschriften der Verfassung und der Wahlordnung verlesen und forderte alle nicht-Wahlfähigen auf, die Versammlung zu verlassen. Anschliessend wählte die Versammlung durch offenes, absolutes Handmehr einen Präsidenten und durch offenes, relatives Handmehr zwei Stimmzähler und zwei Sekretäre. Die Quartierwachmeister verteilten Stimmzettel. Für jeden zu wählenden Grossrat wurde eine separate Wahl durchgeführt; nur ein Name durfte auf jedem Zettel stehen. Wer nicht schreiben konnte, musste seinen Stimmzettel vom Wahlbüro ausfüllen lassen. Jeder Wählende hatte seinen beschriebenen Zettel persönlich in die hiezu bestimmte Schachtel zu legen. Danach wurden die Zettel sorgfältig gezählt, vernehmlich vorgelesen und von den Sekretären zu Protokoll genommen; das Resultat wurde der Versammlung eröffnet. Gewählt war nur, wer die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigte. Traf das für niemanden zu, wurde ein zweiter Wahlgang durchgeführt; bei diesem bleiben nur noch diejenigen drei in der Wahl, welche die meisten Stimmen erzielt hatten, bei einem eventuellen dritten Wahlgang nur noch diejenigen zwei mit den meisten Stimmen; bei Stimmengleichheit entschied das Los. - Die Wahlversammlungen durften sich ausschliesslich mit diesen Grossratswahlen beschäftigen und nur in der vorgeschriebenen Form.

Aehnliche Vorschriften galten für die Wahl der Friedens- und Bezirksrichter.⁵³ Das Bezirksgericht Luzern bestand aus einem Präsidenten und sechs Richtern; einer

⁵² Vorschriften für diese Wahlen: Staatsverfassung 1831 (GS 6, Band 1, S. 9 ff.), §§ 35 f., 38 ff., 51; "Wahlordnung bei Erwählung der direkten Mitglieder des Grossen Raths in den Wahlkreisversammlungen" vom 2. März 1833 (GS 6, Band 2, S. 435 ff.). Vgl. zur ersten Wahl Prot.Gem.Vers., Band 1, S. 88 ff. (5. Mai 1833). Beispiel einer ausserordentlichen Ersatzwahl gemäss § 40 der Staatsverfassung: Prot.Gem.Vers., Band 1, S. 469 ff. (28. Oktober 1838).

⁵³ OG 1831 (GS 6, Band 1, S. 129 ff.), §§ 28 f.; "Beschluss über die Vornahme der Wahlen der durch die organischen Gesetze aufgestellten Behörden und Beamten" vom 14. September 1831, GS 6, Band 1, S. 245 ff., §§ 6, 13 ff.; "Beschluss, die Anzahl der Mitglieder jedes Bezirksgerichts und die Festsetzung der Friedensrichterkreise enthaltend" vom 16. September 1831, GS 6, Band 1, S. 260 ff. § 1. - Zur praktischen Durchführung siehe Prot.Gem.Vers., Band 1, S. 47 ff. (24. Juni 1832), S. 52 ff. (23. September 1832), S. 134 ff. (20. April 1834), S. 141 ff. (29. Juni 1834), S. 297 ff. (17. April 1836), S. 439 ff. (8. April 1838).

davon war zugleich Friedensrichter. Das Friedensgericht bestand aus eben diesem Friedensrichter, zwei Beisitzern und einem Suppleanten. Die Beisitzer und der Suppleant wurden von der politischen Gemeindeversammlung auf vier Jahre gewählt, die Bezirksrichter (also auch der Friedensrichter) auf sechs Jahre; sie wurden alle zwei Jahre zu einem Drittel erneuert. Die Wahlversammlungen fanden jeweils unter Leitung des Präsidenten des Bezirksgerichtes statt. Im Unterschied zu den Grossrats- konnten die Richterwahlen durch offenes Stimmenmehr erfolgen, wenn mindestens zwei Drittel der Anwesenden das wünschten.

Vorschriften für die politischen Gemeindeversammlungen zur Wahl der Stadtbehörden und zur Erledigung kommunaler Sachgeschäfte fand man in der "Organisation des Polizeywesens der Stadt Luzern" von 1831, der Einwohnergemeindeordnung.⁵⁴ Danach fanden diese Versammlungen ordentlicherweise zweimal jährlich statt, im Mai und im November, wenn möglich an einem Sonn- oder Feiertag. Ausserordentlicherweise trat die Versammlung auf Beschluss des grösseren oder engeren Stadtrates zusammen, sowie auf schriftliches, begründetes Begehren eines Sechstels der Stimmberechtigten. Mindestens drei Tage vor jeder Versammlung mussten Einladungskarten verteilt werden, auf denen die zu verhandelnden Gegenstände vermerkt waren. Bei den Versammlungen führte der Präsident des engeren Stadtrates den Vorsitz. Die Versammlung beschäftigte sich: (a) mit der Wahl des engeren und des grösseren Stadtrates; (b) mit der Bewilligung von Steuern, welche von allen Einwohnern der Gemeinde für örtliche Polizeiausgaben zu entrichten waren, mit der Abnahme der Rechnung über die Verwendung dieser Steuern, sowie der Rechnung über die polizeilichen Einnahmen und Ausgaben im allgemeinen; (c) mit der Bewilligung von Geldern für polizeiliche Anstalten, wenn die einmalige Ausgabe viertausend, bzw. eine jährlich wiederkehrende Ausgabe vierhundert Franken überstieg; (d) mit der Bewilligung von Liegenschaftskäufen, -verkäufen und -täuschen, wenn der Wert dieser Liegenschaften achttausend Franken überstieg, sowie mit der Bewilligung der Erhebung von Geldanleihen; für all diese Geschäfte musste aber die Bewilligung der Ortsbürgergemeinde eingeholt werden, Streitfälle entschied der Kleine Rat; (e) endlich mit der Abänderung des Reglements, welche der Genehmigung des Grossen Rates bedurfte. Anträge einzelner Stimmberechtigter an die Gemeinde mussten mindestens vierzehn Tage vor einer Versammlung schriftlich dem engeren Stadtrat zur Begutachtung eingereicht werden. Bei der kommenden Versammlung wurde der Antrag zunächst durch seinen Urheber vertreten, anschliessend wurde der Gemeinde das Gutachten des engeren und des grösseren Stadtrates eröffnet; jeder Stimmberechtigte durfte sich dazu äussern. In jedem Fall entschied die Gemeindeversammlung durch das Stimmenmehr, ob ein Antrag des Stadtrates oder eines Stimmberechtigten anzunehmen und zum Gemeindebeschluss zu erheben, zu

⁵⁴ §§ 2 ff.

verwerfen oder an den Stadtrat zur Abänderung zurückzuweisen sei; im letzteren Fall war die Versammlung berechtigt, dem Stadtrat eine beliebige Anzahl Ausschüsse beizuordnen, die sofort durch offenes, absolutes Stimmenmehr gewählt wurden. Ebenso war die Gemeindeversammlung berechtigt, dem Stadtrat eine Frist zu setzen, innert welcher er ihr den Gegenstand wieder vorzulegen hatte.

Einheitlich für alle Arten politischer Gemeindeversammlungen galten die Vorschriften der Kantonsverfassung über die Stimm- und Wahlfähigkeit.⁵⁵ Danach besaßen diese Fähigkeiten alle mindestens zwanzigjährigen Kantonsbürger⁵⁶ weltlichen Standes, die ein Eigentum von wenigstens vierhundert Franken versteuerten. Ebenso besaßen diese Fähigkeiten der älteste Sohn eines Vaters, wenn dieser achthundert Franken versteuerte, bzw. ein zweiter Sohn, wenn der Vater zwölfhundert Franken versteuerte usw., "vorausgesetzt, dass die Söhne mit dem Vater haushalten", ferner die Milizpflichtigen und diejenigen, welche "einen Feldzug ... im Dienst des Vaterlandes mitgemacht haben." Ausdrücklich von der Stimm- und Wahlfähigkeit ausgeschlossen waren "gesetzlich Bevogtete, anerkannt Blödsinnige und solche, welche mittelbar oder unmittelbar von den Armenämtern unterstützt sind, oder früher genossene Unterstützungen nicht restituiert haben", ferner entehrend Bestrafte und Falliten. Das politische Bürgerrecht konnte wahlweise am Wohn- oder Heimort ausgeübt werden.⁵⁷ Das Verzeichnis der Stimm- und Wahlfähigen lag in der Stadtratskanzlei stets jedermann zur Einsicht offen. Vor jeder Gemeindeversammlung hatte der Präsident des Stadtrates, unter Zuzug zweier weiterer Stadträte, dieses Verzeichnis durchzusehen und zu berichtigen. Wurde die Berechtigung eines Einwohners bezweifelt, hatte die Gemeindeversammlung darüber zu entscheiden. Wer sich durch einen solchen Entscheid in seinem Aktivbürgerrecht gekränkt glaubte, konnte sich zur Anerkennung seines Rechtes für spätere Versammlungen an den Kleinen Rat wenden.

Die gleichen Teilnahmebedingungen galten für die Ortsbürgergemeindeversammlungen, nur dass man, um zu diesen zugelassen zu werden, grundsätzlich Gemeindeangehöriger sein musste;⁵⁸ eine Ausnahme sah das Reglement bereits für den Fall vor, dass die Ortsbürgergemeinde gezwungen sein würde, Steuern auch von nicht-Ortsbürgern zu erheben: Dann würden auch diese Steuerzahler zu den Versammlungen zugelassen, wenn sie im übrigen die Bedingungen der Stimmfähigkeit gemäss Kantonsverfassung erfüllten. Ausdrücklich verankert wurde nun endlich das Teilnahmerecht der Hintersassen:

⁵⁵ § 51 (GS 6, Band 1, S. 24 f.).

⁵⁶ Der Ausschluss der Kantonsfremden von der Stimm- und Wahlfähigkeit, und damit auch von der Fähigkeit, an politischen Gemeindeversammlungen teilzunehmen, bedeutete eine wesentliche Abweichung vom Einwohnerprinzip.

⁵⁷ Kantonsverfassung, § 35.

⁵⁸ "Organisation des Armen- und Vormundschaftswesens der Ortsburgerschaft der Stadt Luzern", §§ 1 ff.

"Unter diesen Gemeindeangehörigen sind auch die bisher sogenannten Hintersässen begriffen, welche Benennung in Zukunft aufhören soll, da die Gemeindeangehörigen alle gleich Ortsbürger sind, nur mit dem Unterschiede, dass ein Theil derselben ein Korporations-Vermögen besitzt, während ein anderer Theil keinen Antheil hieran hat."⁵⁹ Im übrigen lauteten die Vorschriften für die Ortsbürgergemeindeversammlung fast wörtlich gleich wie diejenigen für die politischen Gemeindeversammlungen; Unterschiede ergaben sich naturgemäss daraus, dass der Ortsbürgergemeinde ein anderer Aufgabenkreis zugewiesen war: So hatte sich die Ortsbürgergemeindeversammlung (a) mit der Wahl des engeren und grösseren Armen- und Waisenrates zu beschäftigen, (b) mit der Bewilligung allfälliger Armen- und Waisensteuern und der Genehmigung der entsprechenden Rechnungen, (c) mit der Bewilligung von Geldern für neue Anlagen und Gebäude oder Erweiterung derselben, wenn der Kostenaufwand einmal viertausend oder jährlich vierhundert Franken überstieg, (d) mit der Bewilligung von Liegenschaftskäufen, -verkäufen und -tauschen, wenn der Wert dieser Liegenschaften achttausend Franken überstieg, (e) mit der Bewilligung der Erhebung von Geldanleihen, (f) mit Erteilung der Bewilligung, den Kapitalfonds des Armengutes anzugreifen; hiezuhin war jedoch zusätzlich die Genehmigung des Kleinen Rates erforderlich, (g) mit der Zustimmung zu allen Geldanleihen, sowie zu Käufen, Verkäufen und Tauschen von Liegenschaften des Polizeifonds (der Einwohnergemeinde), sofern deren Wert achttausend Franken überstieg; Streitfälle entschied der Kleine Rat, (h) mit der Erteilung des Stadtbürgerrechts gemäss den gesetzlichen Bestimmungen, (i) endlich mit der Genehmigung aller Rechnungen des Armen- und Waisenrates und (k) mit der Revision des Reglements, die durch den Grossen Rat genehmigt werden musste.

Die Vorschriften für die Genossenbürgerversammlungen⁶⁰ (Korporationsbürgergemeindeversammlungen) entsprachen denjenigen für die anderen Gemeindeversammlungen weitgehend; es ist unverkennbar, dass die Reglemente für die drei Gemeinden aus der gleichen Feder stammten.⁶¹ Freilich war der Genossenbürgerversammlung ein ande-

⁵⁹ Diese Fassung (§ 1 Abs. 2) stammte vom Grossen Rat. Der Entwurf der Ortsbürgergemeinde ("Organisations-Entwurf des Armen- und Waisenwesens der Ortsbürger-schaft der Stadt Luzern und der Verwaltung der betreffenden Fonds, als integrierender Theile des der Stadtgemeinde urkundlich zugesicherten Vermögens", vom 24. November 1831, Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 E) hätte in § 1 zwar die Hintersässen von den Ortsbürgergemeindeversammlungen ebenfalls nicht ausgeschlossen, die Unterscheidung in Bürger und Hintersässen aber immerhin dem Namen nach beibehalten. - Eine weitere interessante Abänderung des Grossen Rates betraf § 2 lit. h: Der Entwurf sah beim Erwerb des Gemeindebürgerrechts obligatorischen Einkauf auch ins Korporationsgut vor; der Grosse Rat erklärte diesen Einkauf fakultativ.

⁶⁰ "Organisation des Korporationswesens der Stadt Luzern", §§ 2 ff.

⁶¹ Alle drei Reglemente wurden im wesentlichen von Kasimir Pfyffer redigiert, der in dieser Zeit auch die meisten Gesetze verfasste.

rer Aufgabenkreis zugewiesen als den anderen Versammlungen: Sie hatte sich (a) mit der Wahl der Korporationsgüterverwaltung und des Genossenbürgerausschusses zu beschäftigen, (b) mit der Bestimmung der Besoldung der Verwalter und allfälliger Angestellter, (c) mit der Abnahme der von der Verwaltung alle Jahre abzulegenden Rechnung, nachdem diese vom Ausschuss geprüft worden war, (d) mit der Bewilligung von Geldanleihen und anderen Kapitalangriffen, wozu jedoch auch die Genehmigung der Regierung erforderlich war, (e) mit der Bewilligung des Kaufs, Verkaufs und Tausches von Liegenschaften, (f) mit der Bewilligung von Gebäudereparaturen und der Errichtung oder Erweiterung von Anstalten und Anlagen aller Art, wenn die Kosten tausend Franken überstiegen, (g) mit der Aufnahme von Genossenbürgern, (h) endlich mit der Revision des Reglements, welche aber hoheitlicher Genehmigung bedurfte. Von der Regelung für die anderen Gemeindeversammlungen abweichend normiert waren auch die Bedingungen der Zutrittsfähigkeit zur Genossenbürgerversammlung. Neben der Eigenschaft eines Korporationsbürgers forderte das Reglement nämlich nur, dass der Betreffende mindestens zwanzig Jahre alt, weder bevormundet, noch entehrend bestraft, fallit oder von den Armenämtern unterstützt war; insbesondere galt also für Korporationsbürgerversammlungen kein Zensus.

Ebensowichtig wie die Zutrittsfähigkeit zur Genossenbürgerversammlung, die Stimm- und Wahlfähigkeit zur Folge hatte, war für die Korporationsbürger die Genussfähigkeit, also die Fähigkeit, den jährlichen Bürgerkernen zu empfangen. § 54 des Reglements bestimmte darüber: "Genussfähig sind alle Korporationsbürger, welche jeweilen auf Ende Christmonat das 17. Jahr erfüllt haben, mit Ausnahme der Ordensgeistlichen und derjenigen, welche ausser dem Kanton förmlich angesessen und haushäblich, oder in fremden Militärdiensten landesabwesend sind, so lange sie sich in diesem Falle befinden. Unter dieser Ausnahme von der Genussfähigkeit sind aber nicht begriffen diejenigen Korporationsbürger, welche sich wegen Erlernung einer Wissenschaft, Kunst, eines Gewerbes oder sonst auswärts befinden, ohne sich daselbst förmlich angesiedelt zu haben, oder in ausländischem Militärdienste zu stehen."

Insbesondere die in königlich-sizilianischen Diensten stehenden Korporationsbürger der Stadt Luzern fühlten sich durch diese Bestimmung in ihren wohlerworbenen Rechten verletzt und richteten am 20. April 1835 eine dreizehnseitige Bittschrift an den Kleinen Rat.⁶² Darin machten sie im wesentlichen geltend, der genannte § 54 des Reglements verletze Uebung, Recht und Billigkeit. Die Petenten führten zunächst aus, selbst vor 1798 seien gemäss einem Ratsbeschluss vom 21. Januar 1722 die Ausbürger vom Genuss des Bürgerkernens nicht ausgeschlossen ge-

⁶² "Ueber die Ansprüche der in fremden Militärdiensten stehenden Korporationsbürger der Stadt Luzern auf den Ertrag des Korporationsgutes", Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 F.

wesen, wenn sie sich nur an den beiden St. Johannestagen in der St. Peterskapelle eingefunden hätten um den Bürgereid zu leisten. "Es geht hieraus deutlich hervor, dass es keineswegs um die Anwesenheit der Berechtigten an und für sich selbst, sondern lediglich um die Gewissheit zu thun war, dass dieselben im Augenblick der Austheilung des Bürgergenusses wirklich Berechtigte seyen, d.h. sich am Leben befinden, und ihr Bürgerrecht fortan auszuüben gedenken, eine Gewissheit, die man in damaliger Zeit nicht wohl genügend auf andere Weise als durch Verpflichtung zur persönlichen Stellung erzielen zu können glaubte." Als nach vierjähriger Unterbrechung erstmals 1802 der Bürgerkernen wieder ausgeteilt wurde, seien auch alle abwesenden Korporationsbürger bedacht worden, wenn sie nur die nötigen Ausweise eingesandt hätten. So habe man es bis zur Erscheinung des neuen Reglements, also dreissig Jahre lang gehalten. "Wenn das neue Reglement das Recht auf den Bürgergenuss auf einmal wieder Beschränkungen unterwirft, die selbst vor 1798 nicht in so unbedingtem und ausgedehntem Masse statthatten, so muss diese Neuerung um so mehr auffallen, als jetzt noch viel weniger ein Grund zur Beschränkung vorhanden war, als in der erwähnten, unmittelbar vorangegangenen dreissigjährigen Zeitperiode, wo der Genuss durchgängig und unumschränkt freigegeben war. Konnte nämlich damals ... die Ausschliessung der Abwesenden durch die noch vorhandene Verschmelzung der Eigenschaft eines luzernischen Korporationsbürgers mit den Gesamtverhältnissen desselben als Gemeindebürger gerechtfertigt werden, so muss jeder Vorwand dieser Art heutzutage hinwegfallen, wo in Folge der mittlerweile stattgehabten Umgestaltungen jeder Spur des ehevorigen Zustandes der Dinge verschwunden ist. Es wurde bekanntlich schon im Jahre 1822 das Korporationsgut von dem übrigen Stadtgut ausgeschieden, im Jahr 1831 erhielt es überdiess noch seine eigene unabhängige Verwaltung, und die Korporationsgemeinde, nachdem sie auch der früher als solche besessenen politischen Rechte entkleidet worden, unterschied sich fñrohin durch nichts anderes von einer Kommunität von Privateigenthümern, als dadurch, dass sie unter hoheitlicher Aufsicht steht, und das besitzende Gesamtgut ohne hoheitliche Bewilligung unter die Antheilhaber nicht vertheilen darf." Die abwesenden Militärs trñgen auch keinen Heller weniger zu den Lasten der Korporationsgemeinde bei als die anwesenden Bürger. "Denn diese Lasten, als da sind: die von den Liegenschaften zu entrichtenden Zinsen, die Bau- und Forstauslagen, die Steuern und Administrationskosten, werden nicht etwa mittelst Besteuerung erhoben, sondern von dem Ertrag des allgemeinen Fonds selbst, vor jeder Vertheilung, abgezogen, und treffen hiemit die anwesenden und abwesenden Antheilhaber in vollkommen gleichem Masse." Im weiteren machten die Petenten geltend, § 54 des Reglements verletze die (doch in § 4 der Kantonsverfassung garantierte) Rechtsgleichheit. "Mit eben dem Recht hätte man auch am Ende des Artikels ein oder mehrere bñrgerliche Familien namentlich anfüh-

ren können, mit der Bemerkung, dass die Korporationsbürger, die einer dieser Familien angehören, den Bürgergenuss auf keinen Fall anzusprechen haben. Eine solche Bestimmung würde den Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht greller verletzt haben; denn diese hört auf, sobald die allgemeine Regel Ausnahmen erleidet, mögen diese Ausnahmen nun ein Individuum, eine Familie, oder, wie im vorliegenden Falle, gewisse Standes- und Berufsverhältnisse betreffen." Endlich wurde ausgeführt, wenn der § 54 des Reglements schon beibehalten werde, so dürfe er wenigstens nicht auf die schon früher in fremden Dienst getretenen Korporationsbürger rückwirken; eine solche Rückwirkung verletze die (in § 7 der Kantonsverfassung statuierte) Eigentumsgarantie. "Es könnten zur Unterstützung des ... ausgeführten Arguments noch die Meinungen geachteter Rechtsgelehrter, so wie mehrere Stellen aus positiven Gesetzen anderer Staaten angeführt werden; allein die Sache dürfte durch das Angebrachte schon so klar geworden, so ausser allen Zweifel gestellt seyn, dass der § 54 des neuen Reglements über das Korporationswesen der Stadt Luzern, sollte er auch dem Grundsatz nach nicht abgeändert werden, doch auf die schon früher ins Ausland getretenen Korporationsbürger keine Ausdehnung erhalten können ..."

Der Kleine Rat scheint sich mit diesen weitschweifigen Darlegungen der in königlich-sizilianischen Diensten stehenden Genossenbürgern nicht lange aufgehalten zu haben und beschloss am 4. August 1835 im wesentlichen, die Ausschliessung der Bittsteller vom Bürgergenuss ergäbe sich deutlich aus § 54 des Reglements, das von der Regierung genehmigt worden sei.⁶³ - Die in fremden Militärdiensten stehenden Korporationsbürger blieben somit vom Bürgergenuss ausgeschlossen.

Im folgenden wird die weitere Entwicklung des Rechts der Einwohnergemeindeversammlungen bis zur Gegenwart skizziert.

Die GO von 1843, genannt "Organisation des Polizeiwesens für die Stadt Luzern", brachte nur geringfügige Aenderungen; so fand beispielsweise nur noch eine ordentliche Gemeindeversammlung jährlich statt. Die GO stützte sich auf die §§ 26 und 83 der neuen Staatsverfassung von 1841⁶⁴ sowie die §§ 186 ff. des ebenfalls neuen Organisationsgesetzes von 1842⁶⁵.

Durch die GO von 1855 - erstmals "Organisation der Einwohnergemeinde der Stadt Luzern" genannt - erhielt namentlich die Stimmfähigkeit eine neue Regelung. Die Staatsverfassung von 1848⁶⁶ hielt ursprünglich in den §§ 27 und 86 am Erfordernis

⁶³ Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 F.

⁶⁴ Staatsverfassung vom 1. Mai 1841, GS 7, Band 2, S. 10 ff.

⁶⁵ OG vom 11. April 1842, GS 7, Band 2, S. 59 ff., besonders S. 141 ff.

⁶⁶ "Staatsverfassung von 1841, revidirt im Jahre 1848, in Kraft getreten den 13. Hornung 1848", GS, Band 1, S. 11 ff.

des Kantonsbürgerrechts und römisch-katholischer Konfession fest, ebenso am Zensus. Da diese Bestimmungen Art. 4 und 41 Ziff. 4 der Bundesverfassung von 1848⁶⁷ verletzten, wurden sie in einem Nachtrag zur Staatsverfassung⁶⁸ abgeändert. Danach war in kantonalen Angelegenheiten stimmfähig, wer "christlicher Konfession" und niedergelassener Schweizerbürger war, sofern er die übrigen Bedingungen erfüllte; Kantonsfremde und Protestanten waren also nicht mehr ausgeschlossen, ebenso fiel der Zensus dahin. Das galt aber, wie gesagt, nur für kantonale Angelegenheiten; in Gemeindeangelegenheiten blieb § 86 der Kantonsverfassung massgebend, der am Zensus, wie am Erfordernis des Kantonsbürgerrechts festhielt.⁶⁹ Fallengelassen werden musste lediglich das Erfordernis katholischer Konfession. Zudem bestimmte § 86 der Kantonsverfassung, dass, "wo es sich nicht um Angreifung eines Gemeindevermögens oder Armensachen handelt", auch "Angehörige anderer Kantone christlicher Konfession, sofern Gegenrecht geübt wird, und die Betreffenden schon zwei Jahre in der Gemeinde gewohnt haben, wenigstens 400 Franken versteuern, und von der Stimmfähigkeit ... nicht ausgeschlossen sind, in Gemeindeangelegenheiten stimmfähig" seien. Auch die Kantonsverfassung von 1863⁷⁰ behielt ursprünglich den Zensus bei; allein, die Schweizerische Bundesversammlung stellte am 25. Juli 1863 fest, dass ein Zensus die in Art. 4 der Bundesverfassung von 1848 garantierte Rechtsgleichheit verletze und daher unzulässig sei;⁷¹ damit fiel der Zensus auch in Gemeindeangelegenheiten dahin. - Neben diesen Aenderungen der Stimmfähigkeitsbedingungen

⁶⁷ "Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat 1848", GS, Band 1, S. 96 ff.

⁶⁸ "Nachtrag zur Staatsverfassung des Kantons Luzern vom Jahre 1848", vom 5. Januar 1849, GS, Band 1, S. 165 f.

⁶⁹ Unzutreffend Blaser, Einwohnergemeinde, S. 31 ("Die einzige bedeutsame Neueuerung dieser Revision (von 1855) war der Wegfall des Zensus für die Stimmberechtigung ..."); dies galt, wie bemerkt, nur für die Stimmfähigkeit in kantonalen Angelegenheiten. Blaser übersieht offensichtlich § 86 der Kantonsverfassung ("In Gemeindeangelegenheiten sind alle Gemeindesteuerpflichtigen stimmfähig, welche a) die allgemeine politische Stimmfähigkeit in Anspruch nehmen können, und beinebens b) zum wenigstens 400 Franken wirklich versteuern ..."), der vom "Nachtrag zur Staatsverfassung ..." (vgl. Note 68) nicht berührt wurde, und der in der GO von 1855 auch ausdrücklich vorbehalten wurde. (§ 2 Abs. 3: "In Gemeindeangelegenheiten sind nur die Gemeindesteuerpflichtigen nach § 86 der Staatsverfassung stimmfähig.") Vgl. auch Art. 41 Ziff. 4 der Bundesverfassung von 1848: "Der Niedergelassene geniesst alle Rechte der Bürger des Kantons, in welchem er sich niedergelassen hat, mit Ausnahme des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten und des Mittheiles an Gemeinde- und Korporationsgütern ..."

⁷⁰ "Staatsverfassung des Kantons Luzern vom Jahr 1863", GS, Band 4, S. 71 ff., vor allem § 89 Abs. 3.

⁷¹ "Nachtrag zur Staatsverfassung des Kantons Luzern vom Jahre 1863 (vom 3. Herbstmonat 1863)", GS, Band 4, S. 125 f.

wurden unbedeutendere Aenderungen realisiert: Die minimalen Geldbeträge, welche noch in den Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung fielen, wurden erhöht; der Stadtrat erhielt das Recht, beliebige Gegenstände "wegen ihrer Wichtigkeit oder Schwierigkeit" vor die Gemeinde zu bringen; die Ausübung eines weitgehenden Petitionsrechts wurde gewährleistet⁷², und Streitigkeiten betreffend die Stimmfähigkeit entschied nicht mehr die Gemeinde, sondern eine spezielle Kommission, wobei die Möglichkeit des Rekurses an den Regierungsrat erhalten blieb.

In der GO von 1879, genannt "Organisation der Einwohnergemeinde Luzern", wurde das Einwohnerprinzip noch reiner verwirklicht. Grundlegend wurde die - in stark veränderter Form heute noch geltende - Kantonsverfassung von 1875.⁷³ Deren §§ 27 und 88 Abs. 3 liessen die einschränkenden Bestimmungen für kantonsfremde Schweizerbürger fallen; diese waren jetzt auch in Gemeindeangelegenheiten den Kantonsbürgern völlig gleichgestellt. Wie schon gemäss der Kantonsverfassung von 1863 (§ 27) konnte das Stimmrecht nur mehr in der Wohnsitzgemeinde ausgeübt werden, währendem noch die Kantonsverfassung von 1848 in § 26 wahlweise die Heimatgemeinde zur Verfügung gestellt hatte; eben diese Verfassung hatte für die Ausübung des politischen Stimmrechts noch keine Karenzfrist verlangt. Demgegenüber verlangte die Verfassung von 1863 vier Wochen (§ 28 abs. 4), die Verfassung von 1875 drei Monate dauernden Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde (§ 88 Abs. 3). Wiederum wurden in der GO von 1879 die minimalen Geldbeträge, welche noch in den Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung fielen, erhöht, eine Erscheinung, die sich in allen seitherigen Gemeindeordnungen wiederholt hat. Erstmals ordnete die GO von 1879 keinen Präsenzzwang mehr an. Grosse Liegenschaftskäufe, -verkäufe und -täusche bedurften nicht mehr der Bewilligung der Ortsbürgergemeinde, sondern derjenigen des Regierungsrates.

Die GO von 1899⁷⁴, genannt "Organisation der Einwohnergemeinde Luzern", ordnete für alle Wahlen die Urnenabstimmung an, während für Sachgeschäfte weiterhin Gemeindeversammlungen vorgesehen waren; auch über Sachgeschäfte musste jedoch an der Urne abgestimmt werden, wenn der Stadtrat das beschloss oder zehn Mitglieder des grossen Stadtrates, bzw. dreihundert Stimmberechtigte es verlangten.

Die "Organisation der Einwohnergemeinde Luzern" von 1915 sah keine Gemeindeversammlungen mehr vor; auch Sachgeschäfte wurden jetzt mittels der Urne entschieden.

Die heute noch geltende "Gemeindeordnung der Stadt Luzern" vom 7. Februar 1971

⁷² Gemäss § 246 des OG vom 20. März 1853 (GS, Band 2, S. 356).

⁷³ "Staatsverfassung des Kantons Luzern vom Jahre 1875", GS, Band 6, S. 79 ff.

⁷⁴ Siehe zu den kantonalen Rechtsgrundlagen dieser GO vor allem Staatsverfassung 1875, § 94 Abs. 2; OG 1899, §§ 206 und 241 (GS, Band 8, S. 71 ff.); "Gesetz über Wahlen und Abstimmungen" vom 29. November 1892, § 7 (GS, Band 7, S. 226 ff.).

stützt sich auf die §§ 87 und 94 Abs. 2 der Staatsverfassung von 1875 sowie die §§ 61 f. des kantonalen Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962.⁷⁵ Durch das "Verfassungsgesetz über das Stimmrecht" vom 12. Mai 1970 und das "Gesetz über die Volksabstimmungen (Abstimmungsgesetz)" vom 1. Dezember 1970⁷⁶ wurde die Karenzfrist zur Erlangung der kommunalen Stimmberechtigung auf zwei Monate verkürzt; Entsprechendes bestimmt die GO (Art. 9). Nach den neusten Gesetzesänderungen ist also stimmberechtigt im Kanton wie in der Einwohnergemeinde, wer stimmfähig ist und seit mindestens zwei Monaten im betreffenden Gebiet seinen gesetzlich geregelten Wohnsitz hat. Stimmfähig sind Schweizer und Schweizerinnen, die das 20. Altersjahr vollendet haben und von der Stimmfähigkeit nicht ausgeschlossen sind; von der Stimmfähigkeit ausgeschlossen ist nur, wer gemäss Art. 369 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist. Der Wohnsitz ist gesetzlich geregelt, wenn der Bürger bei der Einwohnerkontrolle nach den gesetzlichen Vorschriften als Niedergelassener angemeldet ist. Bestehen Zweifel, ob jemand stimmfähig ist, so holt der Stimmregisterführer von Amtes wegen die erforderlichen Auskünfte ein. - Die Kompetenzen der Stimmberechtigten haben sich im Kerne kaum verändert, sie sind heute lediglich etwas komplizierter geregelt. Wichtige Geschäfte unterliegen dem obligatorischen, weniger wichtige dem fakultativen Referendum.

II. Die Gemeinderäte

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde hiess gemäss GO 1831⁷⁷ engerer Stadtrat. Er bestand aus neun Mitgliedern, von denen fünf Ortsbürger und vier angesessene Kantonsbürger sein mussten. Gewählt wurde der Stadtrat von der Einwohnergemeindeversammlung durch geheimes, absolutes Stimmenmehr aus allen Stimmfähigen⁷⁸, die ein Vermögen von wenigstens 2'000 Franken versteuerten. Aus den gewählten Stadträten ernannte ebenfalls die Gemeindeversammlung den Stadtpräsidenten, währenddem der Vizepräsident jährlich vom Stadtrat selbst aus seiner Mitte gewählt wurde, der Stadtmann, der nicht gleichzeitig Präsident sein durfte, als Vollziehungsbeamter der Regierung, durch den Kleinen Rat. Alle zwei Jahre traten drei Stadträte aus, waren aber wieder wählbar; während der ersten sechs Jahre wurde die

⁷⁵ GS, Band 16, S. 273 ff.

⁷⁶ GS, Band 17, S. 592 ff. und S. 729 ff., sowie Aenderung vom 2. Juli 1974, GS, Band 18, S. 553 ff. und Aenderung vom 12. September 1978, GS, 1978, S. 129 ff.

⁷⁷ "Organisation des Polizeywesens der Stadt Luzern" von 1831, §§ 14 ff.

⁷⁸ Vgl. zur Stimm- und Wahlfähigkeit in den politischen Gemeindeversammlungen vorn, S. 176.

Reihenfolge durch das Los bestimmt. Die Neuwahlen fanden jeweils in der ordentlichen Novemberversammlung statt; die austretenden Stadträte hatten aber bis Ende Jahr ihre Arbeit fortzusetzen. Eine zwischen zwei ordentlichen Gemeindeversammlungen frei gewordene Stadtratsstelle war in der nächsten ordentlichen Gemeindeversammlung wieder zu besetzen, "es wäre denn, dass zu deren Wiederbesetzung eine ausserordentliche Gemeindeversammlung zu veranstalten nothwendig gefunden würde." Beschlussfähig war der Stadtrat in wichtigen Fällen, wenn sieben, in weniger wichtigen, wenn fünf seiner Glieder anwesend waren (§ 36). Jeder Stadtrat erhielt ein durch den grösseren Stadtrat festgesetztes Gehalt. Selbst ernannte und beeidigte der Stadtrat seinen Schreiber und seinen Weibel; beide wurden auf zwei Jahre gewählt. Für das Kanzleipersonal hatte der Stadtrat ein Reglement zu verfassen.⁷⁹ Nach ihrer Wahl wurden die Stadträte durch den Amtsstatthalter vereidigt.

Gemäss § 32 der GO von 1831 konnte der Stadtrat die Verwaltungszweige unter seinen Mitgliedern einzeln oder kommissionsweise verteilen; Anordnungen hatten jedoch stets von der Gesamtbehörde auszugehen. Der Stadtrat wählte das Kommissionsystem und übertrug im - vom grösseren Stadtrat genehmigten - "Reglement über die Geschäftsführung des engeren Stadtraths der Stadt Luzern"⁸⁰ die Vorberatung und Durchführung seiner Aufgaben vier Kommissionen: der Polizei-, der Administrations- oder Finanz-, der Bau- und der Schulkommission; ihre Besetzung wurde alle zwei Jahre geändert. Die Stadträte waren nur nebenamtlich tätig und erhielten eine Besoldung von zweihundert Franken jährlich.⁸⁰ Von Amtes wegen gehörten sie auch dem grösseren Stadtrat an. Zur Wahl der Gemeindebeamten, mit Ausnahme von Schreiber, Weibel und Kanzleipersonal, hatte der Stadtrat einen Drittel der Mitglieder des grösseren Stadtrates beizuziehen, die nicht zugleich Mitglieder des engeren waren.

Der Gemeinderat der Ortsbürgergemeinde hiess engerer Armen- und Waisenrat und bestand aus sieben durch die Ortsbürgerversammlung gewählten Ortsbürgern; im übrigen galten die Vorschriften für den engeren Stadtrat entsprechend.⁸¹

Der Gemeinderat der Korporationsgemeinde hiess Korporationsguts-Verwaltung und bestand aus drei durch die Genossenbürgerversammlung gewählten Korporationsbürgern; auch für dieses Kollegium galten die Vorschriften für den engeren Stadtrat in allen wesentlichen Punkten entsprechend.⁸²

⁷⁹ Die Reglemente des Stadtrates sind zusammengefasst in VO Regl.In., Bände 1 und 2.

⁸⁰ VO Regl.In., Band 1, S. 1 ff.

⁸¹ Siene "Organisation des Armen- und Vormundschaftswesens der Ortsburgerschaft der Stadt Luzern" von 1831, §§ 25 ff.

⁸² "Organisation des Korporationswesens der Stadt Luzern" von 1832, §§ 15 ff.

Wenden wir uns der weiteren Entwicklung des engeren Stadtrates zu.

Erstmals in der GO von 1879 wurde die Bezeichnung "engerer Stadtrat" durch "Stadtrat" ersetzt; schon früher freilich findet man die Bezeichnung "Stadtrat" vereinzelt.^{82a}

Für die Wählbarkeit war gemäss GO 1843 noch der Ausweis über ein Mindestvermögen von 1'000 Franken erforderlich;⁸³ die GO von 1855 erhöhte den Zensus auf die kuriose Summe von 1428 Franken (\$ 34); 1863 fiel der Zensus dahin;⁸⁴ jeder in städtischen Angelegenheiten Stimmberechtigte kann heute Stadtrat werden.

Bis 1879 waren die Stadträte ipso jure auch Mitglieder des Grossen Stadtrates; durch die GO von 1879 wurde die Trennung der vollziehenden von der beaufsichtigenden Gewalt vorgenommen: Stadträte durften nun nicht mehr dem Grossen Stadtrat angehören. Es war dies wohl die grundsätzlichsste Aenderung der GO überhaupt. Bis 1899 blieb die Trennung allerdings unvollständig, indem der Stadtpräsident von Amtes wegen auch Präsident des Grossen Stadtrates war. Erst durch die GO von 1899 wurde dieses Relikt beseitigt. In eben dieser GO wurde auch bestimmt, dass nie mehr als ein Mitglied des Stadtrates in der Bundesversammlung sitzen dürfe, eine Vorschrift, die in der neuesten GO nicht mehr anzutreffen ist. Beibehalten wurde hingegen eine Unvereinbarkeitsbestimmung der GO von 1915, die festlegte, dass Stadträte nicht Mitglieder des Verwaltungsrates einer Aktiengesellschaft oder anderer privater Erwerbsgesellschaften sein durften. Diese Vorschrift war nicht anwendbar bei Erwerbsgesellschaften, wenn die öffentlichen Interessen der Stadt eine Vertretung als geboten erscheinen liessen; ebenso konnte der Grosse Stadtrat in konkreten Fällen einen Stadtrat vom Verbot befreien. Diese letztere Vorschrift wurde in der GO von 1971 fallengelassen, dafür die Nichtanwendbarkeit der Unvereinbarkeitsbestimmung auf gemeinnützige oder kulturelle Institutionen ausgedehnt.

Der Stadtrat wird seit 1899 mittels der Urne gewählt. Die GO von 1843 ersetzte die aus der Helvetik stammende Partialer neuerung erstmals durch die Integraler neuerung des Stadtrates alle vier Jahre.⁸⁵ Die GO von 1855 brachte vorübergehend wieder eine Amtsdauer von sechs Jahren, wobei jeweils die Hälfte des Rates alle drei Jahre

^{82a} So tauchte der Ausdruck "Stadtrat" vereinzelt schon auf, als es noch nicht einmal den engeren Stadtrat gab, die städtische Behörde "Verwaltungsrat" hiess. Vgl. Prot.Vw.R., Band 4, S. 480 (unten), 30. Juli 1809: Der Verwaltungsrat wird "Stadtrat" genannt.

⁸³ Vgl. hiezu die Verfassungsvorschrift in St.V. 1841, § 84 (GS 7, Band 2, S. 32).

⁸⁴ Vgl. vorn, S. 181.

⁸⁵ Vgl. St.V. 1841, §§ 41, 57: auch für die Wahlen des kantonalen Grossen Rates und des Regierungsrates galt jetzt die Integraler neuerung alle vier Jahre; massgebend für die Gemeinderatswahlen war § 82.

neu gewählt wurde.⁸⁶ Seit 1879 wird der gesamte Stadtrat alle vier Jahre neu gewählt.⁸⁷

Bis 1879 zählte der Stadtrat, wie einst der Verwaltungsrat der Stadt Luzern, neun Mitglieder, die alle im Nebenamt tätig waren. Die GO von 1879 setzte diese Zahl auf sieben herab, doch waren jetzt drei Stadträte vollamtlich tätig, nämlich der Polizeidirektor, der Direktor des Schul- und Finanzwesens und der Baudirektor. Erstmals in einer GO war in derjenigen von 1879 von "Direktionen" und "Direktoren" die Rede; das Direktionssystem hatte das Kommissionssystem verdrängt. Die Direktionen waren bestimmt zur Vorberatung der Geschäfte und zur Vollziehung gefasster Beschlüsse und erhaltener Aufträge; Entscheidungen hatte stets der gesamte Stadtrat zu treffen. Die GO von 1899 senkte die Mitgliederzahl des Stadtrates auf fünf, die alle vollamtlich tätig waren, und schuf entsprechend fünf Direktionen: (1.) Schulwesen, (2.) Polizei- und Sanitätswesen, (3.) Finanz- und Steuerwesen, (4.) Bauwesen und (5.) städtische Unternehmungen. In der GO von 1915 wurde den fünf Direktionen eine sechste beigegeben, das Vormundchaftswesen, weil dessen Besorgung jetzt nicht mehr der Ortsbürger-, sondern der Einwohnergemeinde oblag.⁸⁸ Gleichzeitig wurden sechs Stadträte gewählt, und der Grosse Stadtrat hatte das Recht, die Mitgliederzahl des Stadtrates auf sieben zu erhöhen. Die Schaffung einer solchen siebten Direktion wurde 1918 im Grossen Stadtrat auch angeregt⁸⁹, aber abgelehnt, weil die Verhältnisse noch zu wenig geklärt seien.⁹⁰ Im Jahre 1924 verlangte ein vom Grütliverein⁹¹ lanciertes Volksbegehren die Herabsetzung der Zahl der Stadträte auf fünf. Der Stadtrat zunächst lehnte dieses Begehren ab⁹² und begründete seinen Standpunkt ausführlich in einem Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat und die Gemeinde.⁹³ Darin führte der Stadtrat im wesentlichen aus, die Gründe, die im Jahre 1915 zur Schaffung einer sechsten Verwaltungsabteilung geführt hätten, halte er auch jetzt noch für bestehend, besonders weil die Bevölkerung nun auf 46'000 Seelen angewachsen sei. Aufteilung oder Verschmelzung von Abteilungen

⁸⁶ Vgl. St.V. 1848, § 85 (GS, Band 1, S. 32 f.).

⁸⁷ St.V. 1875, § 89 Abs. 4 (GS, Band 6, S. 104; gilt heute noch).

⁸⁸ Siehe vorn, S. 172, besonders Note 45.

⁸⁹ Prot.Gr.St.R., Band 14, 1918, S. 75 (21. Oktober 1918).

⁹⁰ Prot.Gr.St.R., Band 14, 1918, S. 84 (16. Dezember 1918).

⁹¹ Sozialdemokratische Volkspartei.

⁹² Prot.St.R., Band 174 (1), S. 36 (28. Februar 1925).

⁹³ A.a.O., S. 52 ff. (21. März 1925).

würden keine Vereinfachung des Verwaltungsapparates bringen, weil dann ein neues Sekretariat geschaffen werden müsste. Einer geringfügigen Ersparnis von etwa dreitausend Franken stehe der Nachteil gegenüber, dass das Publikum in den betreffenden Verwaltungsangelegenheiten auf einen nach aussen nicht verantwortlichen Funktionär angewiesen wäre; damit sei der Bürgerschaft nicht gedient. Nach reger Diskussion im Grossen Stadtrat wurde das Volksbegehren der Gemeindeversammlung zur Ablehnung empfohlen;⁹⁴ diese verwarf es am 14. Juni 1925.⁹⁵ Am 31. Januar 1932 erkor die Gemeindeversammlung, nach turbulenten Ereignissen - unter anderem einer staatsrechtlichen Beschwerde beim Bundesgericht und der Kassation einer ersten Stadtratswahl durch den Regierungsrat -⁹⁶ den Stadtrat als siebenköpfiges Kollegium.⁹⁷ Dabei blieb es aber nicht lange, denn schon in der Volksabstimmung vom 3. April 1932 wurde die Herabsetzung der Mitgliederzahl des Stadtrates auf fünf beschlossen;⁹⁸ bei der nächsten ordentlichen Stadtratswahl im Jahre 1935 wurden deshalb nur noch fünf Stadträte gewählt. Bei dieser Zahl ist es bis heute geblieben.⁹⁹ Dennoch gibt es sieben Direktionen,¹⁰⁰ so dass zwei der Stadträte je zwei davon vorstehen.

Das "Gesetz betreffend die Wahl der Gemeinderäte und der Ortsbürgerräte" vom 9. September 1930¹⁰¹ sah die Möglichkeit vor, durch Volksabstimmung für diese Behörden das Verhältniswahlverfahren (Proporz) einzuführen. In Luzern kam am 29. März 1931 eine solche Volksabstimmung zustande; die Mehrheit der Stimmenden sprach

⁹⁴ Prot.Gr.St.R., Band 15, S. 282 ff. und S. 297 ff. (20., bzw. 28. Mai 1925).

⁹⁵ Prot.Gem.Vers., Band 6, S. 234 f.

⁹⁶ Diese Ereignisse hat alt Stadtarchivar Wilhelm Anton Rogger im Jahre 1958 in seiner Schrift "Die Strukturwandlungen des Luzerner Stadtrates seit Inkrafttreten der Gemeinde-Organisation von 1915 - gekürzter Auszug aus den Ratsprotokollen" zusammengestellt (Stadtarchiv Luzern). Siehe besonders S. 3 ff.

⁹⁷ Prot.Gem.Vers., Band 6, S. 371 ff.

⁹⁸ A.a.O., S. 377 ff.

⁹⁹ Das Volksbegehren des Landesrings der Unabhängigen auf Erhöhung der Mitgliederzahl des Stadtrates von fünf auf sieben wurde in der Abstimmung vom 12. Januar 1947 verworfen: W.u.A. Prot., Band 9, 12. Januar 1947 (Seitenzahlen fehlen).

¹⁰⁰ (1.) Direktion für allgemeine Verwaltung, (2.) Direktion für Vormundschaft und Sozialversicherung, (3.) Schuldirektion, (4.) Polizei- und Gesundheitsdirektion, (5.) Baudirektion, (6.) Finanzdirektion, (7.) Direktion der Städtischen Unternehmungen.

¹⁰¹ GS, Band 11, S. 235 ff.

sich gegen die Einführung des Proporz aus.¹⁰² Als am 6. April 1946 wiederum ein "Volksbegehren auf ... Einführung des proportionalen Wahlverfahrens für den Stadtrat" zustande kam, führte der Stadtrat in seinem Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat zuhanden der Stimmberechtigten im wesentlichen aus:¹⁰³ Die Proporzwahl habe sich - trotz gewisser Schwächen - für kommunale, kantonale und eidgenössische Parlamente weitgehend durchgesetzt. Für vollamtliche Exekutivbehörden werde sie hingegen fast überall verworfen. Die Städte Zürich, Bern, St. Gallen, Winterthur, Thun und auch die welschen Städte wählten ihre vollamtlichen Stadträte nach dem Majorzsystem. Auch die kantonalen Regierungen würden fast durchwegs nach dem Majorzverfahren gewählt. Der Stadtrat vertrete die Auffassung, dass in die Exekutive qualifizierte Persönlichkeiten zu wählen seien. Beim Proporz entscheide aber in erster Linie die Liste und unbestritten sei, dass durch das Proporzwahlverfahren die Parteien stark an Einfluss auf die Wahlen gewonnen hätten. Beim Mehrheitssystem brauche sich der Bürger nicht an eine Liste zu halten. Das Wahlsystem solle aber auch eine gewisse Konstanz in der Zusammensetzung der vollamtlichen Verwaltungsbehörde garantieren. Beim gegenwärtigen Aufgabenkreis werde es immer eine gewisse Zeit brauchen, bis sich ein neues Mitglied des Stadtrates in sein Amt eingearbeitet habe. Beim Proporzsystem werde die Wahl oder Nichtwiederwahl viel leichter vom Zufall und den Tücken des Proporz beeinflusst, als dies beim Majorz der Fall sei. Es bestünde die Gefahr, dass bei jeder Neuwahl die politische und personelle Zusammensetzung der obersten städtischen Verwaltungsbehörde eine andere wäre. Qualifizierte Persönlichkeiten würden nicht mehr als Stadträte kandidieren. Die wünschbare Zusammenarbeit und das zuverlässige Wirken auf weite Sicht könnten leicht verunmöglicht werden. Auch garantiere der Proporz, insbesondere bei Bestellung relativ kleiner Behörden, keine absolut gerechte Verteilung der zu vergebenen Sitze. Bei den grossen Bedenken, die gegen die Einführung des Proporz für die Verwaltungsbehörden bestünden, begreife man, dass dieser in der Schweiz in grösseren Gemeinden und bei der Besetzung der kantonalen Regierungen fast nicht anzutreffen sei. Der Stadtrat beantrage daher dem Grossen Stadtrat und der Bürgerschaft Ablehnung des Initiativbegehrens. - Die Stimmberechtigten folgten dieser Ansicht und verwarfen das Volksbegehren am 12. Januar 1947.¹⁰⁴ Seither wurde die Wahl des Stadtrates im Mehrheitswahlverfahren (Majorz) nicht mehr in Frage gestellt.

¹⁰² Prot.Gem.Vers., Band 6, S. 340 f., 29. März 1931.

¹⁰³ B.u.A. Nr. 2420 (Band 11), vom 19. September 1946 (die Seiten der Bände sind nicht durchnummeriert).

¹⁰⁴ Wie Note 99.

III. Die Gemeindeparlamente

Das Gemeindeparlament der Einwohnergemeinde hiess gemäss GO 1831 grösserer Stadtrat.¹⁰⁵ Dieser bestand aus dem engeren Stadtrat sowie sechsunddreissig anderen Mitgliedern der politischen Gemeinde, von denen mindestens die Hälfte Ortsbürger sein mussten und mindestens ein Drittel angesessene Kantonsbürger. Total zählte der grössere Stadtrat also fünfundvierzig Glieder; da der engere Stadtrat seinerseits mehrheitlich aus Ortsbürgern bestand, war deren absolute Mehrheit auch im grösseren Stadtrat garantiert.

In den grösseren Stadtrat wählbar war grundsätzlich jeder in städtischen Angelegenheiten Stimmberechtigte. "Weder irgend ein Amt, noch der Beysitz von Verwandten macht hiebey eine Ausnahme, da der grössere Stadtrat eigentlich nur die Gemeinde im Kleinen darstellt." Unsicherheit herrschte darüber, ob die Mitglieder des grösseren Stadtrates zugleich Kleinräte sein durften. § 26 der Staatsverfassung von 1831¹⁰⁶ bestimmte nämlich, dass kein Mitglied des Kleinen Rates Mitglied einer anderen, untergeordneten Behörde sein konnte. In seinem Beschluss vom 27. Januar 1832¹⁰⁷ erwog der Kleine Rat, dass der grössere Stadtrat der Stadt Luzern in jeder Beziehung als eine Behörde der Stadt zu betrachten sei, gegen deren Verfügungen der Rekurs an den Kleinen Rat ergriffen werden könne; da zudem keine gesetzliche Ausnahme von der genannten Verfassungsbestimmung bestehe, sei die Stellung eines grossen Stadtrates mit derjenigen eines Kleinrates unvereinbar.

Gewählt wurden die sechsunddreissig Mitglieder des grösseren Stadtrates, die nicht auch dem engeren Stadtrat angehörten, durch die Gemeindeversammlung wie folgt: Der Präsident der Versammlung forderte die Stimmberechtigten zunächst zur Eingabe von Vorschlägen auf. Die Anzahl der Vorgeschlagenen musste mindestens so gross sein, wie diejenige der zu wählenden Mitglieder des grösseren Stadtrates. Anschliessend entschied das Los, in welcher Reihenfolge die Vorgeschlagenen der Abstimmung unterlagen. Dieser Reihenfolge gemäss liess nun der Präsident abstimmen. Sobald ein Kandidat die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigte, war er gewählt. Waren auf diese Weise genügend Mitglieder des grösseren Stadtrates ernannt, wurde die Wahlverhandlung geschlossen, selbst wenn noch nicht über alle Vorgeschlagenen abgestimmt worden war. War umgekehrt die Liste der Vorgeschlagenen erschöpft, bevor die nötige Anzahl Mitglieder des grösseren Stadtrates gewählt war, musste wie zu Beginn eine neue Liste mit Vorgeschlagenen zusammengestellt werden. Alle zwei Jahre auf die ordentliche November-Gemeindeversammlung trat ein

¹⁰⁵ Siehe zum Folgenden GO 1831, §§ 42 ff.

¹⁰⁶ GS 4, Band 6, S. 471.

¹⁰⁷ Staatsarchiv Luzern, Akten 212/50 D.

Drittel der Mitglieder des grösseren Stadtrates aus, war aber wieder wählbar; in den ersten sechs Jahren bestimmte das Los die Reihenfolge. Auch wenn ein Mitglied des grösseren Stadtrates nicht wieder gewählt wurde, hatte er seine Arbeit bis Ende Jahr fortzusetzen.

Präsidiert wurde der grössere Stadtrat durch den Stadtpräsidenten. Diejenigen Mitglieder des grösseren Stadtrates, welche nicht zugleich dem engeren Stadtrat angehörten, waren ehrenamtlich tätig. Versammlungen des grösseren Stadtrates berief der Stadtpräsident von sich aus ein, sooft es die Geschäfte erforderten oder wenn sechs grössere Stadträte schriftlich dies verlangten. Beschlussfähig war der grössere Stadtrat bei Anwesenheit von wenigstens dreissig seiner Mitglieder. Die Sitzungen des grösseren Stadtrates waren öffentlich.

Der grössere Stadtrat war kontrollierende wie verwaltende Behörde; ersteres, weil er die gesamte Geschäftsführung des engeren Stadtrates beaufsichtigte, letzteres, weil verschiedene Geschäfte entweder ausschliesslich ihm oblagen oder doch seiner Mitwirkung und Genehmigung bedurften.

Als kontrollierende Behörde hatte der grössere Stadtrat (a) die der Gemeindeversammlung vorzulegenden Rechnungen zu prüfen und vorläufig abzunehmen. Zu diesem Zweck bestimmte er jeweils eine siebenköpfige Kommission aus seiner Mitte, der keine Mitglieder des engeren Stadtrates angehören durften; die Kommission hatte dem grösseren Stadtrat ihren Bericht zu erstatten. Bei den Verhandlungen in Rechnungssachen befanden sich die Mitglieder des engeren Stadtrates im Ausstand. Weiter oblag dem grösseren Stadtrat (b) die Prüfung und Genehmigung des vom engeren Stadtrat entworfenen Voranschlags der wahrscheinlichen Einnahmen und Ausgaben des folgenden Jahres (Budget) sowie (c) die Prüfung und Genehmigung des Geschäftsführungs-Reglements des engeren Stadtrates. Endlich hatte der grössere Stadtrat (d) alle vom engeren Stadtrat der Gemeindeversammlung zu stellenden Anträge zu prüfen und zu begutachten, ebenso die Begutachtung von Vorstössen von Privatpersonen durch den engeren Stadtrat; schliesslich konnte der grössere Stadtrat den engeren auch zu Verfügungen veranlassen, die im Interesse der Gemeindeverwaltung lagen.

Die Mitwirkung und Genehmigung des grösseren Stadtrates (als Verwaltungsbehörde) war in folgenden Fällen erforderlich: (a) bei Beschlüssen über Ausgaben für "polizeyliche Gegenstände", wenn die Kosten einmal 600 oder jährlich 50 Franken überstiegen; die Kompetenz des grösseren Stadtrates reichte bis zu einmal 4'000, bzw. jährlich 400 Franken, für noch höhere Summen war die Gemeindeversammlung zuständig. Ebenso bedurfte der engere Stadtrat der Mitwirkung und Genehmigung des grösseren Stadtrates (b) zur Errichtung oder Aufhebung von "Aemtern und Bedienstungen" und zur Bestimmung der entsprechenden Saläre, (c) zur Führung von Prozessen und (d) zur Bewilligung von Liegenschaftskäufen, -verkäufen und -tauschen, wenn der Wert des Grundstücks 8'000 Franken nicht überstieg (andernfalls war die Gemeindeversamm-

lung zuständig); zusätzlich war bei solchen Geschäften die Zustimmung des grösseren Armen- und Waisenrates der Ortsbürgergemeinde einzuholen. Der grössere Stadtrat hatte auch die Saläre der Mitglieder des engeren Stadtrates festzusetzen.

Das Gemeindeparlament der Ortsbürgergemeinde hiess grösserer Armen- und Waisenrat und bestand aus den sieben engeren Armen- und Waisenräten sowie vierundzwanzig weiteren Ortsbürgern; im übrigen galten die Normen für den grösseren Stadtrat entsprechend.¹⁰⁸

Auch die Korporationsgemeinde besass ein Gemeindeparlament, den Genossenbürgerausschuss.¹⁰⁹ Er bestand aus den drei Korporationsguts-Verwaltern sowie zwölf anderen Mitgliedern der Korporationsgemeinde. Auch für dieses Gemeindeparlament galten die meisten Normen für die anderen beiden Gemeindeparlamente weitgehend analog; der einzige prinzipielle Unterschied bestand darin, dass die jeweils austretenden Mitglieder des Genossbürgerausschusses nicht sogleich, sondern erst nach drei Jahren wieder wählbar waren, eine Vorschrift, die an die Rechnungskommission früherer Perioden erinnert und die möglicherweise darauf zurückzuführen ist, dass bei der Korporationsgemeinde - die doch keine anderen Aufgaben hatte, als ihre Güter zu verwalten - die Rechnungsprüfung fast zwangsläufig mehr im Vordergrund stand als bei den anderen Gemeinden.

Betrachten wir nun die weitere Entwicklung des grösseren Stadtrates.

Die Bezeichnung "grösserer Stadtrat" wich erstmals in der GO von 1879 der heute noch gebräuchlichen Bezeichnung "Grosser Stadtrat".

In den Grossen Stadtrat wählbar waren grundsätzlich stets alle in städtischen Angelegenheiten Stimmberechtigten. Erstmals in der GO von 1879 wurde die Bestimmung fallengelassen, dass mindestens die Hälfte der Mitglieder des Grossen Stadtrates Ortsbürger sein mussten; hingegen schloss schon die GO von 1843 all diejenigen vom grösseren Stadtrat aus, die aus dem Polizeifonds - also dem Fonds der Einwohnergemeinde - entlöhnt wurden. Diese Vorschrift wurde im wesentlichen beibehalten: Auch heute können die vom Stadtrat gewählten Beamten und die im zivilrechtlichen Arbeitsverhältnis stehenden Angestellten der Stadt Luzern dem Grossen Stadtrat nicht angehören. Seit 1879 gilt das auch für die Stadträte, die vorher dem grösseren Stadtrat ipse jure angehörten. Wie schon ausgeführt, war aber der Stadtpräsident bis 1899 stets von Amtes wegen auch Präsident des Grossen Stadtrates; bei Stimmengleichheit fällte er den Stichentscheid, währenddem er sich üblicherweise der Stimme enthielt. Auch heute noch nehmen die Stadträte mit beratender Stimme an den Sitzungen des Grossen Stadtrates und dessen Kommissionen teil. Sie vertreten die Vorlagen und haben das Recht, Anträge zu stellen. Auch

¹⁰⁸ Vgl. "Organisation des Armen- und Vormundschaftswesens der Ortsburgerschaft der Stadt Luzern" 1831, §§ 13 ff.

¹⁰⁹ Vgl. "Organisation des Korporationswesens der Stadt Luzern" 1832, §§ 42 ff.

wird der Grosse Stadtrat zu seiner konstituierenden Sitzung vom Stadtrat einberufen; der Stadtpräsident eröffnet die Sitzung.

Die Wahl der Mitglieder des grösseren Stadtrates entsprach derjenigen der Mitglieder des engeren Stadtrates: Die GO von 1843 ersetzte die Partialerneuerung erstmals durch die Integralerneuerung alle vier Jahre, während die GO von 1855 wieder eine Drittelserneuerung alle zwei Jahre brachte, woraus sich eine Amtsdauer von sechs Jahren ergab. Seit 1879 wird der gesamte Grosse Stadtrat alle vier Jahre neu gewählt, seit 1899 mittels der Urne. Erstmals in der GO von 1879 wurde für die Wahl des Grossen Stadtrates die Verwendung von gedruckten Kandidatenlisten gestattet.

Bis 1899 bestand der Grosse Stadtrat aus fünfundvierzig Mitgliedern, dann vorübergehend aus sechzig. Am 14. Juni 1925 wurde das Volksbegehren des Grütlivereins (sozialdemokratische Volkspartei) auf Herabsetzung der Mitgliederzahl des Grossen Stadtrates auf vierzig gutgeheissen;¹¹⁰ bei dieser Zahl ist es bis heute geblieben.

Seit der GO von 1843 sind die Mitglieder des Grossen Stadtrates ausdrücklich zum Besuch der Sitzungen verpflichtet; fallengelassen wurde indessen in der GO von 1879 die erstmals 1843 statuierte Bussandrohung für unentschuldig Abwesende.¹¹¹ Seit 1899 erhalten die Mitglieder des Grossen Stadtrates ein Sitzungsgeld.

Am 31. Mai 1917 äusserte sich der Stadtrat zu einem Initiativbegehren der sozialdemokratischen Partei der Stadt Luzern betreffend Einführung der Verhältniswahl für den Grossen Stadtrat.¹¹² Der Stadtrat führte unter anderem aus, es gäbe keine politische Partei, die nicht zu jeder Zeit - vielleicht mit besonderer Wärme und innerer Ueberzeugung da, wo sie in der Minderheit sei - zum Grundsatz sich bekannt habe, dass jede der grossen Parteien ihrer Stärke entsprechend in den Behörden vertreten sein solle. Von diesem Grundsatz zu dem weiteren, dass das Wahlverfahren den Parteien das Mittel zur selbständigen Verwirklichung dieses Anspruches geben solle, sei es nur ein kleiner Schritt. Keinem Bürger, auch demjenigen nicht, der grundsätzlicher Gegner der Verhältniswahl sei, werde dieser Schritt schwerfallen, wenn er bedenke, dass damit ein Stein des Anstosses für viele und

¹¹⁰ Siehe Prot.Gem.Vers., Band 6, S. 234 f.

¹¹¹ Auch Mitglieder des grösseren Armen- und Waisenrates waren verschiedentlich pflichtvergessen: Vgl. im Staatsarchiv Luzern unter den Akten 212/50 E das "Reglement zur Erzielung einer vollständigen Versammlung des grösseren Armen- und Waisenrates." Gemäss diesem Reglement zahlte, wer nicht erschien oder zu früh ging, zwei Franken Busse. Ähnliche Strafen sahen die GO von 1843 und 1855 für pflichtvergessene Mitglieder des grösseren Stadtrates vor. - Die GO von 1971 erwähnt zwar den Sitzungszwang nicht mehr; die entsprechende Vorschrift findet sich aber im "Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates von Luzern" vom 30. November 1972, Art. 8 (Stadtarchiv Luzern).

¹¹² B.u.A. Nr. 1032 vom 31. Mai 1917 (Band 4).

ein Herd beständiger politischer Kämpfe und Zänkereien beseitigt werde, in einer Zeit, in der wie nie zuvor die Einigkeit sämtlicher Bürger und die Kräfte der Behörden für die Erfüllung wichtigster wirtschaftlicher und politischer Aufgaben beansprucht würden. Der Stadtrat empfahl daher dem Grossen Stadtrat und den Stimmberechtigten die Unterstützung der Einführung des Proporztes für die Wahl des Grossen Stadtrates. Die Mehrheit der Stimmenden ging mit dem Stadtrat einig und genehmigte am 20. Januar 1918 eine Revision der GO von 1915 im Sinne der stadträtlichen Empfehlungen; erstmals im Jahre 1919 wurde der Grosse Stadtrat im Verhältnisswahlverfahren ernannt.¹¹³

Am 27. September 1927 reichte der Grütliverein Luzern (sozialdemokratische Volkspartei) dem Stadtrat ein Volksbegehren ein, das unter anderem die künftige Wahl des Grossen Stadtrates nach dem Nationalratsproporz verlangte.¹¹⁴ Der Stadtrat stimmte dem Begehren im wesentlichen deshalb zu, weil die rechtliche Möglichkeit bestand, das damals für die Wahl des Grossen Stadtrates geltende Wahlverfahren durch Revision des Gemeindebeschlusses vom 15. Dezember 1918 zu ändern,¹¹⁵ und weil das eidgenössische Verhältnisswahlverfahren den Grundgedanken des Verhältnisswahlsystems, den Gedanken nämlich, dass die politischen Parteien in den politischen Behörden nach Massgabe ihrer zahlenmässigen Stärke vertreten sein sollen, reiner und vollkommener zum Ausdruck bringe als das kantonale Proporzgesetz. Indem die für den Nationalrat geltende Verhältnisswahl die Listenverbindung und das Panaschieren zulasse, gewähre sie den Parteien und Wählern auch eine grössere Bewegungsfreiheit, als es das kantonale Proporzgesetz tue. Die Mehrheit der Stimmenden folgte dieser Argumentation des Stadtrates und stimmte dem Volksbegehren des Grütlivereins am 14. Juni 1925 zu;¹¹⁶ seitdem gilt für die Wahl des Grossen Stadtrates im wesentlichen der Nationalratsproporz.

¹¹³ Volksabstimmung: Prot.Gem.Vers., Band 6, S. 107 f. (20. Januar 1918). Das Wahlverfahren hatte sich nach den §§ 4-9 des kantonalen Verfassungsgesetzes vom 3. März 1909 zu richten ("Gesetz betreffend Ergänzung und Abänderung der Staatsverfassung des Kantons Luzern vom Jahre 1875 (Einführung der Verhältnisswahl)", GS, Band 9, S. 168 ff. Vgl. auch den Beschluss des Grossen Stadtrates vom 10. Oktober 1918 betreffend Anwendung des proportionalen Wahlverfahrens bei der Wahl des Grossen Stadtrates von Luzern, Prot.Gr.St.R., Band 14, S. 70 f. Dieser Beschluss wurde in der Volksabstimmung vom 15. Dezember 1918 bestätigt, Prot.Gem.Vers., Band 6, S. 126 ff.

¹¹⁴ B.u.A. Nr. 492 vom 21. März 1925 (Band 6).

¹¹⁵ Siehe Note 113, a.E. - Rechtlich stand nichts im Wege, weil das kantonale "Gesetz über Wahlen und Abstimmungen" vom 31. Dezember 1913 (GS, Band 10, S. 216 ff.) in § 89 Abs. 2 bestimmte: "Die Stadtgemeinde Luzern kann für die Wahl des Grossen Stadtrates das Verhältnisswahlverfahren einführen." Wenn aber die Gemeinde zur Einführung des Proporztes grundsätzlich berechtigt war, so auch zur Abänderung des Wahlverfahrens.

¹¹⁶ Prot.Gem.Vers., Band 6, S. 234 f.

Die Aufgaben des Grossen Stadtrates sind im Laufe der Zeit modifiziert, jedoch nicht grundlegend verändert worden. Seit der GO von 1855 wurde die Höhe der Ausgaben, deren Bewilligung schon, bzw. noch in die Kompetenz des Grossen Stadtrates fielen, stets heraufgesetzt. Bis 1855 war die Wahl der Lehrer an den Stadtschulen Sache des engeren Stadtrates; dann ging diese Kompetenz an den grösseren Stadtrat, wobei der engere Stadtrat jedoch seine Vorschläge machte. Heute wählt der Grosse Stadtrat die Schulpflegen, welche ihrerseits die Volksschullehrer wählen. Mit der GO von 1899 ging das Recht der Budgetgenehmigung vom Grossen Stadtrat an die Stimmberechtigten; dem Grossen Stadtrat verblieb die Befugnis, in bestimmtem Rahmen Nachtragskredite zu bewilligen. Die GO von 1971 unterscheidet in den Randtiteln vergleichsweise klar die Aufgaben des Grossen Stadtrates. Danach obliegen ihm Ratsgeschäfte, Wahlen, Rechtssetzung, Finanz- und Grundstücksgeschäfte, andere Verwaltungsgeschäfte und die Oberaufsicht über die Stadtverwaltung. Um nur wenig herauszugreifen: Unter die Ratsgeschäfte fällt die Wahl der ständigen Kommissionen des Grossen Stadtrates, namentlich der Finanz-, der Bau- und der Geschäftsprüfungskommission.¹¹⁷ Bei diesen Wahlen sollen die im Rate vertretenen Parteien wenn möglich berücksichtigt werden, ebenso bei den Wahlen der Schulpflege, der städtischen Lehrerschaft mit Ausnahme der Volksschullehrer, der Präsidenten und Mitglieder der Urnenbüros und der Mitglieder verschiedenster Kommissionen und städtischer Vertretungen. Kraft seiner Rechtssetzungsbefugnis ordnet der Grosse Stadtrat "im Rahmen der Gemeindeautonomie durch allgemeine Vorschriften die Rechte und Pflichten der natürlichen und juristischen Personen, die städtische Organisation und das Verfahren vor den Behörden (rechtssetzende Beschlüsse)". Diese scheinbar recht weitgehende Rechtssetzungsbefugnis ist geeignet, den heutigen Grossen Stadtrat mehr als denjenigen des 19. Jahrhunderts als eigentliche kommunale Legislative erscheinen zu lassen. Hierbei darf jedoch nicht ausser acht gelassen werden, dass der "Rahmen der Gemeindeautonomie", im dichten Gefüge kantonaler und eidgenössischer Erlasse, eng geworden ist, dass die autonome Satzung der Gemeinden heute meist nur untergeordnete organisatorische, nicht prinzipielle Fragen berührt.

C. Aufgaben¹¹⁸

Der engere Stadtrat war gemäss GO 1831 (§§ 26 ff.) Polizei- und Verwaltungsbehörde.

¹¹⁷ Ständige Kommissionen sind erstmals in der GO von 1879 erwähnt: die Ortsgesundheits-, die Rechnungs- und die Steuerrevisionskommission sowie die Kommission in Bauangelegenheiten und die Schulpflege.

¹¹⁸ Die Aufgaben der Gemeindeversammlungen und der Gemeindeparlamente kamen schon in den entsprechenden Teilen des Abschnittes "Organisation" zur Sprache und werden deshalb hier nicht wiederholt; nachzutragen bleiben die Aufgaben der Gemeinderäte.

Als Polizeibehörde übte er - unter Oberaufsicht der Kantonal- und Amtsbehörden - die niedere oder Ortspolizei aus. Dazu zählte die GO: (1.) die Aufstellung der notwendigen polizeilichen Tag- und Nachtwachen; (2.) die Sorge für die Reinlichkeit der öffentlichen Strassen, Plätze und Brunnen, für Strassenbeleuchtung, Erhaltung des freien Durchganges und die Bewahrung von Personen und Eigentum vor Schaden, der von baufälligen Gebäuden oder anderen gefährlichen Sachen ausging; (3.) die Sorge für den Unterhalt der Strassen, Brücken, Stege und Brunnen durch die dazu Verpflichteten; (4.) die Aufsicht über die Bäche, Wasserleitungen und ähnliches; (5.) die Handhabung der Feuerpolizei, namentlich die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Bauabstände, die Oefen- und Feuerschau, die Aufsicht über die Löschanstalten sowie Anschaffung und Unterhalt der erforderlichen Geräte und Anlegung der nötigen Wassersammler; (6.) Massnahmen zur Sicherstellung der Gesundheit von Mensch und Vieh, besonders Vorkehren gegen ansteckende Krankheiten und schädliche Tiere sowie Verhütung des Verkaufes ungesunder Lebensmittel; (7.) die Erprobung von Mass und Gewicht, sowie die Bestellung von Brotwägern und Fleischschätzern; (8.) die Aufsicht über die Gasthöfe, Weinschenken und andere Herbergen, über die Jahr- und Wochenmärkte, sowie die Handhabung der Verordnungen gegen den Strassenbettel; (9.) die Aufsicht über Leihbibliotheken, herumreisende Kupferstichhändler, Bücher- und Liederverkäufer, Taschenspieler, Tierführer und dergleichen; (10.) die Aufsicht über die Fremden, "wobey hauptsächlich darauf zu achten ist, dass gemäss den Gesetzen und Verordnungen ohne Heimathschein kein Nichtgemeindegänger und ohne Niederlassungsbewilligung kein Nichtkantonsbürger in der Gemeinde sich niederlasse, oder ohne Aufenthaltsbewilligung längere Zeit sich aufhalte; " (11.) endlich die Beaufsichtigung freiwilliger Ganten¹¹⁹ oder Versteigerungen von Grundstücken und Fahrnis.

Als Verwaltungsbehörde hatte sich der engere Stadtrat mit folgendem zu befassen: (1.) mit der Erteilung von Zeugnissen über Leben, Wohnort, Leumund usw.; (2.) mit der Aufbewahrung der von den Angessenen (Nichtortsbürgern) hinterlegten Heimatscheine; (3.) mit der Verwaltung des Polizeigutes (Einwohnergemeindegutes) und der polizeilichen Einkünfte; (4.) mit Festlegung, Bezug und Verwendung von Steuern für örtliche Polizeiausgaben¹²⁰; (5.) mit der Einquartierung des Militärs; (6.) mit der Anfertigung der Listen der Aktivbürger; (7.) mit der Schulpflege unter

¹¹⁹ Ganten sind Auktionen, öffentliche Versteigerungen. Vgl. Schweizerisches Idiotikon (Wörterbuch der schweizerdeutschen Sprache), Band 2, Frauenfeld 1885, S. 378 ff. Der Ausdruck kommt vom lateinischen Terminus "in quantum", also "auf wie viel" (bietet man), was ursprünglich die Frage des Gantausrufes gewesen wäre. - Die GO 1831 unterschied freiwillige Ganten von den Notgantanten. Diese letzteren dienten der Liquidierung von Vermögenswerten im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren und gingen unter gerichtlicher Aufsicht vor sich.

¹²⁰ Die Steuern mussten allerdings von der Gemeindeversammlung genehmigt werden.

Oberaufsicht der (kantonalen) Schulbehörden¹²¹; (3.) mit allen anderen Gegenständen, welche ihm durch Gesetz und Verordnung aufgetragen wurden.

Der engere Stadtrat war berechtigt, seine polizeilichen und administrativen Verfügungen unter Bussandrohung gegen die Ungenorsamen zu erlassen. Die Bussen durften für den einzelnen Fehlbaren den Betrag von vier Franken nicht übersteigen und fielen in die Polizeikasse. Zahlungsunwillige waren durch den Stadtmann dem Richter zu überweisen.

Jährlich hatte der engere Stadtrat der Gemeindeversammlung die Rechnung vorzulegen. Die Jahresrechnung wurde jeweils auf Ende Dezember abgeschlossen. Spätestens Ende März musste sie dem grösseren Stadtrat überreicht werden; dieser prüfte und legte sie, versehen mit seinem Antrag, der ordentlichen Gemeindeversammlung im Mai vor.

Jedes Jahr hatte der engere Stadtrat einen Voranschlag über die wahrscheinlichen Einnahmen und Ausgaben des folgenden Jahres (Budget) zu entwerfen und dem grösseren Stadtrat vorzulegen.

Endlich oblagen dem engeren Stadtrat auch Sachen der nicht-streitigen Gerichtsbarkeit, wie Fertigung von Liegenschaftskäufen und -täuschen, Errichtung von Gültten und amtliche Erbteilungen. Diese Aufgaben erledigte der engere Stadtrat ohne die Mitwirkung des Bezirksgerichtes, währenddem die Gemeinderäte der Landgemeinden dafür der Mitwirkung der Bezirksgerichte bedurften.¹²²

Die Aufgaben speziell des Stadtmanns ergaben sich zu einem grossen Teil aus dem kantonalen Gesetz über die Verrichtungen des Gemeindeamanns¹²³, auf das die GO verwies. Danach war der Stadtmann - der vom Kleinen Rat aus der Mitte des engeren Stadtrates gewählt wurde, und der nicht zugleich Stadtpräsident sein konnte (GO §§ 15, 20) - erster Polizei- und Vollziehungsbeamter der Gemeinde; in dieser Eigenschaft stand er unter der Aufsicht des Amtsstatthalters. Rechtserlasse der Regierung, wie des engeren Stadtrates machte er bekannt und vollzog sie. Gerichtliche Vorladungen stellte er zu. Verorechnen und Vergehen, die sich in der Stadt zutrugen, meldete er sofort dem Amtsstatthalter; zugleich ergriff er die nötigen Massnahmen zur Sicherung der Rekonstruktion des Sachverhaltes.¹²⁴ Wo Gefahr im Verzuge lag,

¹²¹ Gemäss "Gesetz vom 14. Mai 1830 über das Erziehungs- und öffentliche Schulwesen" (GS 5, S. 690 ff.) stand, unter der obersten Leitung des Kleinen Rates, einem Erziehungsrat die Aufsicht über das gesamte Erziehungswesen im Kanton zu (§ 1).

¹²² "Gesetz über die Organisierung und Verrichtungen des Gemeinderaths, und die Verrichtungen des Gemeinde-Amanns" vom 5. August 1831, § 17 (GS 6, Band 1, S. 17).

¹²³ Wie Note 122, §§ 31 ff.

¹²⁴ "Gesetz über die Staatsanwaltschaft oder das Fiskalamt und das Verfahren in Strafsachen überhaupt" vom 3. September 1831, § 4 (GS 6, Band 1, S. 269).

traf der Stadtmann Vorkehren zur Sicherheit von Personen und Sachen, sei es gegen menschliche Angriffe, Naturereignisse oder andere Gefahren. Plötzliche und gewaltsame Todesfälle und andere Unglücksfälle meldete er dem Amtsstatthalter, selbst wenn kein Verdacht bestand, dass ein Verbrechen verübt worden war. Auch verschiedene militärische Angelegenheiten oblagen dem Stadtmann. Weiter besorgte er den "Rechtstrieb" (Schuldbetreibung);¹²⁵ in dieser Eigenschaft (als "Botenweibel") stand er unter der Aufsicht des Bezirks- und Appellationsgerichtes. Endlich besorgte der Stadtmann auch amtliche Zustellungen: Privatpersonen konnten sich seiner bedienen, um einander beliebige Anzeigen zugehen zu lassen, die sich auf privatrechtliche Verhältnisse bezogen. Niemand konnte Stadtmann sein, der, infolge seines Berufes, "Geschäfte für Andere" machte; diese letztere Vorschrift war nur in der GO enthalten, nicht im kantonalen Gesetz, galt somit auch nur für den Stadtmann von Luzern, nicht für die Gemeindeammänner der Landgemeinden.

Eine umfangreiche "Instruction für den Polizey-Lieutenant und den Stadtmann" vom 12. September 1832¹²⁶ regelte deren Dienst detailliert. Dem Stadtmann wurden durch diese Instruktion "nebst den durch die allgemeinen Gesetze und Verordnungen ihm überbundenen" Pflichten noch "besondere Verrichtungen in seiner Stellung zum Stadtrath übertragen." Ein grosser Teil dieser in der Instruktion angeführten "besonderen Verrichtungen" wiederholten oder spezifizierten die in der GO dem engeren Stadtrat als Polizeibehörde zugewiesenen Aufgaben;¹²⁷ wir wollen deshalb nicht ausführlich auf sie eintreten. Aus der Fülle seien immerhin folgende Vorschriften herausgegriffen: Der Stadtmann, als Präsident der Polizeikommission, hatte den Dienst der stadtpolizeilichen Angestellten einzuteilen, namentlich der Stadtquartierwachtmeister und -vizewachtmeister, der Nachtwächter, der Fleischschätzer, der vier Stadtpolizeidiener, der Trödler und Trödlerinnen, Weinzüger, Holzmesser, Totengräber und -wächter. Ebenso hatte er die Vollziehung der städtischen Lokalpolizeiverordnungen zu überwachen, besonders der Markt-, Metzger-, Dienstboten- und Begräbnisordnung, sowie die Vollziehung der stadtpolizeilichen Verfügungen.¹²⁸ Wenn der Stadtmann militärischer Unterstützung bedurfte, konnte er sich der kantonalen Polizeiwache bedienen;¹²⁹ diesfalls hatte er, sobald möglich, dem Platzkommando Meldung zu erstatten.

¹²⁵ Siehe dazu das "Gesetz, den Rechtsgang im Schuldbetreibungsfache anordnend", vom 8. März 1832, GS 6, Band 2, S. 75 ff.

¹²⁶ VO Regl. In., Band 1, S. 50 ff.

¹²⁷ Siehe dazu vorn, S. 195.

¹²⁸ Wie Note 126, § 5 lit. k und l.

¹²⁹ A.a.O., § 6.

Der Polizeileutnant, der dem Stadtammann "zur Aushilfe beigegeben" war, behielt seine Stellung zwischen Stadt und Kanton bei: "Der Polizeyleutnant steht noch insbesondere unter der Kantons-Polizey-Direktion und der Justiz- und Polizeykommission und wird von derselben, sowie vom Stadtrathe, in Eid und Pflicht genommen."¹³⁰ Der Polizeileutnant trug Uniform und, "als besondere Auszeichnung, ... das Medaillon der Stadtpolizey."¹³¹

Die Aufgaben des Armen- und Waisenrates regelten hauptsächlich die §§ 31 ff. der "Organisation des Armen- und Waisenwesens der Ortsburgerschaft der Stadt Luzern" von 1831. Danach oblagen dem Armen- und Waisenrat folgende Aufgaben: (1.) die Besorgung des Armenwesens; (2.) die Verwaltung des Armengutes, Einzug und Verwendung der betreffenden Einkünfte, wenn möglich die Vermehrung derselben, Sicherung vorhandenen Kapitals und Unterhalt der Liegenschaften; (3.) Festsetzung, Bezug und Verwendung allfälliger Armen- und Waisensteuern; (4.) Besorgung des Vormundtschaftswesens, wozu auch die Verwaltung der Einlage- und Depositalkassen zählte; (5.) Ausstellung der Heimatscheine für die Gemeindeangehörigen; (6.) Erteilung der Heiratsbewilligungen; (7.) Verwaltung des Fonds des ehemaligen Jesuitenkollegiums und des Fonds der Ursulinerinnen, dies, gemäss Sönderungskonvention vom 4. November 1800, unter Aufsicht und Leitung der Regierung.

Für die Rechnungsabnahme und die Budgetbewilligung galten die Vorschriften für den engeren Stadtrat analog.

Der Armen- und Waisenrat war in Luzern Vormundschaftsbehörde und stand als solche unter unmittelbarer Aufsicht des Kleinen Rates. Bei allen Verfügungen in Vormundschaftssachen, insbesondere Vogtrechnungen,¹³² Mittelhinaussprüchen¹³³ und

¹³⁰ A.a.O., § 6.

¹³¹ A.a.O., § 13.

¹³² Zu den Vogtrechnungen vgl. den ersten Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches für den Kanton Luzern, "Von dem Personenrecht", vom 22. Oktober 1831, §§ 151 ff., insbesondere § 159 (GS 6, Band 2, S. 58): wenn der Pflegebefohlene, seine Verwandten oder der Vogt sich über eine Vogtrechnungsverhandlung zu beschweren hatten, konnten sie ihre Beschwerden dem Amtsrat einreichen; von da ging der Rekurs an den Kleinen Rat. Dies galt aber eben nur für die Landgemeinden; in Luzern ging der Rekurs direkt an den Kleinen Rat.

¹³³ Zu den Mittelhinaussprüchen siehe a.a.O., S. 66 f. (§ 183): wenn der Ehemann vom Kapitalvermögen seiner Ehefrau etwas beziehen und zu seinem Nutzen verwenden wollte, musste die Ehefrau vom Gemeinderat mit einem ausserordentlichen Beistand versehen werden. Dieser Beistand hatte die Kompetenz, "Hinaussprüche" bis zweihundert Franken zu bewilligen. Höhere Summen bedurften der Bewilligung des Amtsrates. In Luzern aber hatte der Armen- und Waisenrat die gleiche Kompetenz, wie der Amtsrat in den Landgemeinden, er konnte somit in gewissen Fällen Hinaussprüche bis tausend Franken bewilligen; noch höhere Summen bedurften in jedem Fall der Genehmigung des Kleinen Rates.

Totsprechungen¹³⁴, ging der allfällige Rekurs also direkt an den Kleinen Rat, während bei entsprechenden Verfügungen der Gemeinderäte der Landgemeinden als Beschwerdestanz jeweils der Amtsrat zwischengelagert war.

Massgebend für die Aufgaben der Korporationsgutsverwaltung waren in erster Linie die §§ 22 ff. der "Organisation des Korporationswesens der Stadt Luzern" von 1832. Es wurden darin keine Aufgaben genannt, die den Rahmen der Güterverwaltung sprengen würden; die Aufgaben wurden lediglich spezifiziert. So hatte sich die Korporationsgutsverwaltung mit der Verwaltung aller den Anteilhabern am Korporationsgut zugehörigen Kapitalien, Liegenschaften und Gefälle, der damit verbundenen Rechte, sowie mit Einzug und Verwendung der daher fliessenden Einkünfte zu befassen.

Für die Rechnungsabnahme und die Budgetbewilligung galten die Vorschriften für die anderen Gemeinderäte entsprechend.

Die Verwaltungsgeschäfte wurden auf die drei Verwalter verteilt. Ein Verwalter besorgte das Gülden- und Hinterlagskapital, die Urbarien¹³⁵, sowie alle Ausgaben nach Massgabe der Beschlüsse der Verwaltung; er führte die Generalrechnung, das Verhandlungsprotokoll und das Sekretariat. Ein zweiter Verwalter besorgte die Liegenschaften, Gebäude und Waldungen, der dritte die Zehnten, Bodenzinsen und übrigen Gefälle; dieser letztere beaufsichtigte auch das Früchtemagazin. Für die Besorgung der Bibliothek endlich wurde vom Genossenbürgerrath eine fünfköpfige Kommission gewählt; mindestens ein Mitglied der Korporationsgutsverwaltung musste ihr angehören.

Die weitere Auffächerung der einwohnergemeindlichen Aufgaben soll hier nicht dargestellt werden;¹³⁶ skizziert seien nur zwei interessante Institutionen: das Stadttammannamt und die Stadtpolizei.

¹³⁴ Zu den Totsprechungen siehe a.a.O., S. 69 ff. (§§ 193 ff.): für amtliche Todeserklärungen musste man sich an den Gemeinderat wenden, der sein Gutachten dem Amtsrath sandte, von wo aus es (mit einem zusätzlichen Gutachten des Amtsrates versehen) an den Kleinen Rat gelangte. Gutachten des Armen- und Waisenrates der Stadt Luzern demgegenüber gelangten direkt an die Regierung.

¹³⁵ Vgl. § 37 des Regl.: "Güldenverschreibungen, Obligationen, Hinterlagen und andere schriftliche Werthe werden in ein eigenes Depositum, welches in einem so viel möglich feuersichern und trockenen Ort zu verlegen ist, unter drei Schlüsseln verwahrt, von welchen ... zwei in Händen zweier Verwalter, der dritte in Händen eines Mitgliedes des Genossenbürgerrathes sind. Von diesen Schriften soll ein rubrizirtes Inventarium (Urbar) vorhanden sein ..."

¹³⁶ Zur Aufgabenumverteilung zwischen Einwohner- und Bürgergemeinde siehe vorn, S. 172; einen guten Ueberblick über die heute bestehenden Behörden bietet das "Behördenmitgliederverzeichnis" der Stadt Luzern, 1. Juli 1979 - 30. Juni 1983, herausgegeben von der Stadtkanzlei Luzern, Februar 1980.

Der Stadtmann¹³⁷ übte 1832, wie geschildert, sämtliche Polizeifunktionen, das Amt des Betreibungsbeamten und das Amt des Präsidenten der Polizeikommission aus; in weiten Bereichen war er damit Vorgänger des heutigen Polizeidirektors. Im Jahre 1868 wurde der Stadtmann seiner Polizeifunktionen entbunden; diese übergingen an die neuorganisierte Stadtpolizei, und der Stadtmann blieb nur mehr Betreibungs- und Zivilbeamter.¹³⁸ 1892 entlastete man den Stadtmann auch noch von der Funktion des Betreibungsbeamten, denn im Oktober 1891 war, infolge des neuen, eidgenössischen Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes von 1889, ein vollamtlicher, vom Amte eines Stadtrates unabhängiger Betreibungsbeamter gewählt worden.¹³⁹ Gemäss GO 1915 besorgte der Stadtmann nur noch "die Zustellung von Gültkündigungen, Baueinsprachen, Kundgebungen usw." Er war auch "zuständig für Entgegennahme und Aufbewahrung von streitigen Geldern, Wert- und anderen Gegenständen" (Art. 47). Gemäss der neusten GO von 1971 erlässt der Stadtmann rechtliche Zustellungen und führt den Vorsitz der Depositalkassaverwaltung.

Bis zum Jahre 1868 blieb der Regierungsbeschluss vom 11. Februar 1824¹⁴⁰ Grundlage des Verhältnisses zwischen Kantons- und Stadtpolizei. Im Laufe der Zeit wurde das kantonale Platzkommando und die zur Besorgung des polizeilichen Wachtdienstes errichtete Militärschule aufgehoben und durch den im Regierungsgebäude stationierten Teil des kantonalen Landjägerskorps ersetzt.¹⁴¹ "Die Stadthore wurden niedergerissen"¹⁴² und die Thorplantons in Folge dessen überflüssig. Dagegen übernahm die

¹³⁷ Für die Entwicklung des Stadtmann-Amtes konnte ich mich auf die vorzügliche Arbeit Stadtarchivar Edgar Rieschs stützen: Die Luzerner Stadtmänner von 1832 - 1974. Studie zum Anlass des 50 jährigen Bestehens des Gemeindeamtmännerverbandes des Kantons Luzern (1924 - 1974). Stadtarchiv Luzern, Akten Stadtmann-Amt 1832 - 1974.

¹³⁸ "Polizeiorganisation der Stadt Luzern vom 2. März 1868", § 4 (GS, Band 5, S. 5).

¹³⁹ Siehe "Gesetz betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889, vom 30. Mai 1891" (GS, Band 7, S. 194 ff.), § 43; ferner den massgebenden Beschluss des Regierungsrates im K.Bl. 1891, S. 611 ff. (Nr. 36), vom 3. September 1891; Prot.St.R., Band 116 (2. Teil), S. 237 f. (7. September 1891).

¹⁴⁰ Siehe dazu vorn (Restauration), S. 152.

¹⁴¹ Vgl. zum Folgenden: Stadtarchiv Luzern, Akten Polizeidirektion, Polizeiorganisation 1799 - 1950, darin "Schaffung einer neuen Polizeiorganisation für die Stadt Luzern" (Auszug aus den Verhandlungen des Grossen Rates vom 2. März 1868) und "Bericht und Antrag des Engern Stadtrathes von Luzern an die ... Versammlung der Einwohnergemeinde Luzern betreffend Reorganisation der Stadtpolizei vom 5. Dezember 1867", sowie "Verwaltungsbericht des Engern Stadtrathes von Luzern für die Jahre 1865 bis und mit 1868", S. 32 ff.

¹⁴² Vgl. zur Entfestigung Luzerns die aussergewöhnlich fundierte Arbeit Edgar Rieschs in: Luzern 1178 - 1978, Beiträge zur Geschichte der Stadt, Luzern 1978, S. 333 ff.

Kantonspolizei den Sicherheits- und Patrouillendienst in der Stadtgemeinde, die ortspolizeilichen Transporte, die Fremdenpolizei hinsichtlich der Durchreisenden, fremden Gesellen und Arbeitern, die Marktpolizei samt den Markt- und Messewachen und endlich die Wirtspolizei." So stellte der Stadtrat in seinem Verwaltungsbericht nicht ohne Grund fest, dass "die Kantonspolizei in Luzern ausser den ihr als solche gesetzlich zukommenden einen grossen Theil auch derjenigen Verrichtungen" ausübte, "welche in den Bereich der Ortspolizei" fielen. Andererseits blieb nach der allgemeinen Oeffnung der Stadt vom polizeilichen Wachtdienst, den der Kanton einst an Stelle der Stadtgemeinde übernommen hatte, nur mehr wenig übrig. "Wohl liess ... die hohe Regierung in Beziehung auf den Sicherheitsdienst - statt wie früher durch das Militär (die Garnison), nun durch die Landjäger - einen Patrouillendienst besorgen, dessen Anordnung jedoch grösstentheils schon in ihrer Pflicht als Kantonspolizeibehörde lag, da die Gemeinde Luzern so gut wie jede andere berechtigt ist, Anspruch zu machen auf den polizeilichen Schutz des Staates nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl und der vorhandenen besonderen Verhältnisse ... überhaupt ist es Thatsache, dass sich ... die Leistungen des Staates gegenüber der Stadt im Polizeiwesen fortwährend reduzierten, während anderseits der Geldbetrag, den die Stadt zu zahlen hatte, sich gleich blieb."

Angesichts dieser Entwicklung beschloss der Stadtrat Ende November 1861, diesen Geldbetrag nicht mehr zu leisten. In seinem Schreiben an den Regierungsrat hielt der Stadtrat fest:¹⁴³ "Die Stadt Luzern bezahlt seit dem 11. Februar 1824 der hohen Regierung für einige dem damaligen Verwaltungsrath der Stadt Luzern abgenommene Verpflichtungen in Polizeidienstsachen die Summe von 3'400 alten Schweizerfranken oder neue Fr. 4'857.14. Da sich seit jener Zeit die Verhältnisse der Art geändert haben, dass die wesentlichsten von der hohen Regierung damals übernommenen Verpflichtungen nicht nur als überflüssig sich gezeigt haben, sondern auch seit Jahren effektiv von Ihnen nicht mehr erfüllt worden sind, so fällt der materielle Grund zur Leistung obiger Geldentschädigung weg, weshalb wir Ihnen hiemit die Anzeige machen, dass wir dieselbe 1861 zum letzten Male und von Neujahr 1862 an nicht mehr leisten werden. - Zu dieser Kündigung sind wir indessen auch formell berechtigt, indem der Rathsbeschluss vom 11. Hornung 1824 in der Weise als ein gegenseitiger Vertrag betrachtet werden muss, dass derselbe einem Anerbieten des damaligen Verwaltungsrathes der Stadt Luzern die regierungsräthliche Bewilligung erteilt. Dem Stadtrath, als Nachfolger des Verwaltungsrathes, steht das Recht zu, dieses Anerbieten zurückzuziehen, was hiemit geschieht. - Ueber die Regulierung des Polizeidienstes, die nach Aufhebung des bisherigen Verhältnisses etwa noch an uns zurückfallen möchte, werden wir uns um so leichter verständigen können, als wir Ihnen ehestens eine Reorganisation des städtischen Polizeiwesens zur Genehmigung

¹⁴³ Prot.St.R., Band 53 (2. Teil), S. 388 f. (28. November 1861).

vorzulegen die Ehre haben werden."

Der Regierungsrat demgegenüber bestritt das Kündigungsrecht des Stadtrates.¹⁴⁴ Die Leistung des jährlichen Geldbetrages an den Staat sei der Stadtgemeinde Luzern durch förmlichen Regierungsbeschluss auferlegt worden, als Entschädigung dafür, dass der Staat einen Teil der Ortspolizei besorge. Wenn behauptet werde, dieser Verpflichtung komme der Staat nicht mehr nach, und es sei somit der materielle Grund der Gegenleistung weggefallen, so liege darin eine Unrichtigkeit, denn die Fremdenpolizei und die Verrichtungen des ehemaligen Nachtschreibers, welche der Staat übernommen habe, besorge dieser auch jetzt noch, ebenso die Wacht- und Patrouillendienste, die zur Bewahrung der öffentlichen Sicherheit auf dem Gebiete der Stadtgemeinde notwendig seien; man erinnere auch an die Messwachen, welche dem Staat jedes Jahr beträchtliche Kosten verursachten. Unrichtig sei auch die Ansicht, die Stadt könne sich nach Belieben von der ihr auferlegten Verpflichtung befreien. Die Verhältnisse hinsichtlich der polizeilichen Kompetenzen und Verpflichtungen der staatlichen und städtischen Behörden seien durch förmlichen Regierungsbeschluss geregelt; dessen Rechtskraft habe die Stadtgemeinde seit siebenunddreissig Jahren anerkannt. Sie werde das auch weiterhin tun müssen, bis der Beschluss vom Regierungsrat selbst aufgehoben werde. Vor 1824 seien die genannten Verhältnisse durch Beschluss vom 16. September 1809¹⁴⁵ geregelt gewesen; "da aber dieser Beschluss der damaligen Stadtbehörde nicht mehr gefallen wollte, suchte sie um Abänderung desselben nach. Dies der Weg, auf welchem der Beschluss vom 11. Februar 1824 zu Stande kam. Den gleichen Weg werde der Stadtrath betreten müssen, wenn er die seither bestehenden Verhältnisse zu ändern wünsche."

Der Stadtrat folgte diesem Fingerzeig der Regierung und legte ihr im Juli 1862 einen Entwurf für eine neue Organisation des städtischen Polizeiwesens vor.¹⁴⁶ Der Entwurf war jedoch, nach Ansicht der Regierung, "unzureichend und in hohem Grade mangelhaft", weshalb ihm die hoheitliche Genehmigung versagt blieb. "Der Stadtrat glaubte indessen, sein Projekt dennoch nicht fallen lassen zu sollen, wenn er auch für jenen Moment davon abstrahirte, nicht desswegen, weil er fand, es seien jetzt die Uebelstände ... beseitigt oder reduziert, sondern um einen Zeitpunkt abzuwarten, in dem er eher hoffen dürfte, die in seinen Entwürfen durchgeführten Ansichten dürften sich Anerkennung erringen."¹⁴⁷

Der Stadtrat blieb jetzt fünf Jahre untätig. Erst im Jahre 1867 brachte er, anlässlich der Budgetvorlage, den Vorschlag, zur Linderung der grössten Uebelstände

¹⁴⁴ Verh. RR, 1861, S. 197 f. (Dezember 1861).

¹⁴⁵ Siehe dazu vorn (Mediation), S. 112.

¹⁴⁶ Prot.St.R., Band 55 (2. Teil), S. 28 f. (10. Juli 1862).

¹⁴⁷ Bericht und Antrag usw. vom 5. Dezember 1867 (wie Note 141), S. 5.

wenigstens einen fünften Polizeidiener anzustellen, vor die Gemeinde. An der Gemeindeversammlung wurde die Ansicht geäußert, "der Staat solle für den jährlichen Beitrag an die Polizei, welchen die Gemeinde bezahle, mehr leisten."¹⁴⁸ Die Versammlung verwarf daher den Vorschlag des Stadtrates.

Ende Juli gleichen Jahres unterbreitete der Stadtrat der Regierung die Grundzüge einer Organisation der städtischen Polizei.¹⁴⁹ Danach sollte der jährliche Beitrag der Stadt an den Staat dahinfallen, wogegen der Stadtrat einen Teil der bisher von der Kantonspolizei besorgten Geschäfte übernehme. Der Regierungsrat stimmte dem Vorschlag grundsätzlich zu, ebenso die Gemeindeversammlung.¹⁵⁰

Am 6. Februar 1868 legte der Stadtrat dem Regierungsrat eine ausgearbeitete "Polizeiorganisation der Stadt Luzern" vor, welche die Regierung am 2. März, der Grosse Rat am 4. März genehmigte.¹⁵¹ Damit fiel der jährliche Beitrag der Stadt an den Staat von 3'400 Franken alter Währung weg¹⁵²; zugleich wurde der Stadt aber auch verboten, das Fronfastengeld weiter zu beziehen. Der Regierungsrat führte dazu aus,¹⁵³ durch den Beschluss vom 16. September 1809 sei der Stadtgemeinde zur Erleichterung ihrer Polizeiauslagen erlaubt worden, von den Einwohnern der Stadt Luzern das Fronfastengeld zu erheben. Diese ausserordentliche Steuer, die keine gesetzliche Grundlage habe, werde gegenwärtig noch bezogen. Sie stehe im Widerspruch zum Steuergesetz, und durch die Befreiung der Stadt von der bisherigen Abgabe an den Staat falle auch der letzte Grund zum weiteren Bezug des Fronfastengeldes dahin.

Gemäss der neuen Polizeiorganisation fielen alle Verrichtungen in den Amtskreis des Stadtrates, bzw. der städtischen Polizeidirektion, die "der Ortspolizei nach den hiefür bestehenden Gesetzen und Verordnungen übertragen oder ihrer Natur nach Sache der Ortspolizei" waren (§ 2). Der Stadtpolizei wurde insbesondere überbunden: (a) der polizeiliche Sicherheits- und Patrouillendienst in der ganzen Stadt, die Verfolgung von Verbrechern, Bettlern, Landstreichern, Rauf- und Trunkenbolden, öffentlichen Dirnen usw.; (b) die von der Ortspolizei zu besorgenden Transporte;

¹⁴⁸ Prot.Gem.Vers., Band 3, S. 28 f. (20. Januar 1867).

¹⁴⁹ Verh.RR, 1867, S. 88 f. (September 1867).

¹⁵⁰ Prot.Gem.Vers., Band 3, S. 74 ff. (26. Dezember 1867).

¹⁵¹ Verh.GR, 1868, S. 64 (2. März 1868); die "Polizeiorganisation" befindet sich in der GS, Band 5, S. 50 ff. sowie als Separatdruck im Stadtarchiv.

¹⁵² Verh. RR, 1868, S. 117 (März 1868): "Um dem Stadtrathe die nöthige Zeit einzuräumen, die erforderlichen Anordnungen für Vollziehung der Polizeiorganisation zu treffen, wurde demselben das Anerbieten gemacht, die bisherigen Verrichtungen der Kantonspolizei in der Gemeinde Luzern noch bis 1. Juli laufenden Jahres fort dauern zu lassen, für welchen Zeitraum sodann auch der mit Beschluss vom 11. Februar 1824 festgesetzte Beitrag von Fr. 3'400 alter Währung proportionell von der Stadtgemeinde an den Staat zu leisten ist."

¹⁵³ Verh. GR, 1868, S. 67 (2. März 1868).

(c) die Wirtspolizei; (d) die Marktpolizei und die Aufstellung genügender Markt- oder Messewachen; (e) die Fremdenpolizei. Das waren alles Aufgaben, die bisher von der Kantonspolizei besorgt worden waren. Daneben verblieben der Stadtpolizei diejenigen Aufgaben, welche sie schon vorher ausgeführt hatte, wie Gesundheits-, Feuer-, Bau-, Strassen-, Fluss-, Sitten- und Gewerbepolizei. Obwohl der Kantonspolizei ausdrücklich "alle Rechte der Oberaufsicht vorbehalten" blieben (§ 3), hatte die Stadt damit, dass nun grundsätzlich der gesamte kommunale Polizeidienst ihr oblag, in einem wichtigen Bereich weitgehende Autonomie erreicht.

Eben diese Gemeindeautonomie - eine gegenüber den Landgemeinden qualifizierte Autonomie der Stadtgemeinde im Polizeiwesen - geriet in der folgenden Zeit, ja bis in die jüngste Vergangenheit, oft mit der Staatshoheit in Konflikt. Besonders in den Jahren unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer leidenschaftlich geführten Auseinandersetzung zwischen städtischen und kantonalen Behörden um die Frage, ob denn die - seit dem 19. Jahrhundert bestehende - Fahndungsabteilung der Stadtpolizei gerechtfertigt sei. Die Stadtbehörden behaupteten das, gestützt vorab auf den Passus der Polizeiorganisation von 1863, welcher der Stadtpolizei "die Verfolgung von Verbrechern" zugestand; die Kantonalbehörden demgegenüber bestritten diese Auslegung: die Kriminalpolizei sei allein Sache des Kantons.¹⁵⁴ Im Jahre 1975 schliesslich wurde die Fahndungsabteilung der städtischen mit derjenigen der kantonalen Polizei zusammengelegt, jetzt freilich vorwiegend aus finanziellen Gründen und in einer weitgehend emotionsfreien politischen Atmosphäre.¹⁵⁵

D. Bürgerrecht

Gleich blieb sich in der Regenerationszeit der seit 1820 bestehende Zustand, dass allein kantonale Rechtsnormen das Stadtbürgerrecht regelten.¹⁵⁶ Indessen statuierten eben diese Normen für die Stadt nach wie vor ein Sonderrecht: Das Stadtbürgerrecht blieb teurer als das Bürgerrecht der Landgemeinden. Grundsätzliche Änderungen gegenüber der vorangegangenen Periode traten nicht ein.

¹⁵⁴ Im Stadtarchiv Luzern befinden sich stapelweise Akten zu diesem Problem (Akten Kantonspolizei/Stadtpolizei). Die Schriften sind zum Teil ausgesprochen pamphletistisch abgefasst ("Belege für das technische Ungenügen der Kantonspolizei"; "Gibt es im Kanton Luzern eine Kriminalpolizei?" usw.).

¹⁵⁵ Vgl. Prot.Gr.St.R., Band 1971 - 1975 (2. Teil), S. 1228 ff. (14. Februar 1974); ferner den Bericht dazu im "Luzerner Tagblatt" vom 15. Februar 1974, S. 10: Hans Peter Jaeger, Die Stadt verzichtet auf ihre eigene Fahndungspolizei; ferner "Luzerner Neuste Nachrichten" Nr. 292 vom 16. Dezember 1975, S. 7: Georg Anderhub, Zusammenlegung der (städtischen und kantonalen) Fahndungsabteilungen ist vollzogen.

¹⁵⁶ Vgl. vorn (Restauration), S. 159.

Eine klare und modern anmutende Normierung erhielt das Kantonsbürgerrecht 1832 im ersten Teil des neuen bürgerlichen Gesetzbuches,¹⁵⁷ dem Personenrecht.¹⁵⁸ Danach gelangte man durch das Kantonsbürgerrecht in den vollen Genuss der bürgerlichen Rechte. Dazu gehörten hauptsächlich die Niederlassungs- und Gewerbefreiheit im ganzen Kantonsgebiet, sowie das Recht, jederzeit in seine Ortsbürgergemeinde zurückzukehren und von dieser im Verarmungsfall unterstützt zu werden. Erworben wurde das Kantonsbürgerrecht durch Geburt als Kind eines Kantonsbürgers oder durch Erwerb eines Gemeindebürgerrechts nach den gesetzlichen Bestimmungen. "Eine fremde Weibsperson erhält das Gemeindebürgerrecht des Kantonsbürgers, mit welchem sie sich verhehlicht, und wird dadurch Kantonsbürgerin." Findelkinder erhielten das Ortsbürgerrecht derjenigen Gemeinde, in welcher sie gefunden wurden. Verloren wurde das Kantonsbürgerrecht durch freiwilligen Verzicht, der aber nur zulässig war, wenn der Verzichtende sich über ein anderes Heimatrecht auswies. Jedermann konnte nur sein persönliches Kantonsbürgerrecht aufgeben. Verheiratete bedurften zur Verzichtleistung der Einwilligung des andern Ehegatten; unmündige Kinder verzichtwilliger Eltern wurden durch einen ausserordentlichen Beistand vertreten. Kantonsbürgerinnen verloren ihr Bürgerrecht durch Verehelichung mit einem Fremden.

Das neue "Gesetz über die Erwerbung der Bürgerrechte in den Gemeinden des Kantons, für Kantons- und Nichtkantonsbürger" vom 13. Juni 1832¹⁵⁹ brachte für die Landgemeinden keine nennenswerten Aenderungen. Ueberall war jetzt der Einkauf ins Korporationsgut nur noch fakultativ, also auch in den Munizipalorten (Sursee, Sempach, Willisau und Münster) und in Luzern. Ausdrücklich hielt das Gesetz fest, dass künftig jeder da als eigentlicher Ortsbürger angesehen werden musste, wo er durch Geburt, Einkauf, Schenkung¹⁶⁰ oder Ersitzung¹⁶¹ ein Bürgerrecht erworben hatte; damit unterstrich das Gesetz implizit den nun bestehenden Zustand, dass die ehemaligen luzernischen Hintersassen als Vollbürger anzusehen waren. Das Gesetz sah die Möglichkeit vor, das Bür-

¹⁵⁷ Siehe dazu die umfassende Arbeit Annemarie Schmidts, Kasimir Pfyffer und das Bürgerliche Gesetzbuch für den Kanton Luzern (1831 - 1839), Bern 1960.

¹⁵⁸ GS 6, Band 2, S. 11 ff.: "Zweiter Titel. Von dem Genusse der bürgerlichen Rechte." Das Personenrecht trat am 1. Januar 1832 in Kraft.

¹⁵⁹ GS 6, Band 2, S. 222 ff.

¹⁶⁰ Die Bürgerrechtsschenkung erfolgte in Luzern nach Zelger, S. 53, im Gegensatz zur früheren Uebung selten, so zwischen 1833 und 1924 nur zweiunddreissig Mal. Zelger würdigt jeden einzelnen dieser zweiunddreissig Luzerner Ehrenbürger (S. 53 ff.).

¹⁶¹ Bemerkenswerterweise wird hier der Erwerbsgrund der Ersitzung angeführt, der fast zwangsläufig an das neue Bürgerrechtsgesetz von 1922 erinnert, von dem aber sonst im Gesetz nirgendwo die Rede ist. Angesprochen waren vermutlich die ehemaligen Hintersassen, die sich ja zum Teil nur in einige der Armenanstalten eingekauft hatten.

gerrecht mehrerer Gemeinden des Kantons zu besitzen. Wer als Kantonsbürger das Luzerner Stadtbürgerrecht erwerben wollte, musste in der Stadtgemeinde eine Liegenschaft besitzen oder erwerben, deren Wert laut Katasterschätzung wenigstens 4'000 Franken betrug. Zusätzlich musste er ein Vermögen von mindestens 6'000 Franken besitzen, die Einkaufssumme von nun 800 Franken nicht inbegriffen. Für jeden Sohn, für den ein Vater das Bürgerrecht miterwerben wollte, hatte er zusätzliches Vermögen zu besitzen, bzw. höhere Einkaufssummen zu entrichten. Verglichen mit dem Bürgerrecht der Landgemeinden, wo 3'200 Franken Vermögen und eine Einkaufsgebühr von 32 Franken genügten, war also das Stadtbürgerrecht noch immer sehr schwer zu erlangen. Immerhin wurde das Stadtbürgerrecht gegenüber der Restaurationszeit billiger: Das Bürgerrechtsgesetz von 1820 hatte noch ein Minimalvermögen von 8'000 Franken und eine Einkaufssumme von 2'000 Franken gefordert; in dieser Einkaufssumme war allerdings auch die Summe für den Einkauf ins Korporationsgut inbegriffen gewesen (800 Franken); die effektive Reduktion der Einkaufssumme betrug also nur 400 Franken.

Jeder Ortsbürgerversammlung des Kantons blieb es unbenommen, einem Bürger einer anderen Gemeinde des Kantons das Gemeindebürgerrecht zu leichteren als den gesetzlich vorgesehenen Bedingungen zu erteilen, wenn mindestens zwei Drittel der Versammlung sich dafür aussprachen.

Kein Nichtkantonsbürger konnte ohne Bewilligung des Grossen Rates das Bürgerrecht irgendeiner Gemeinde des Kantons erlangen; diese Bewilligung erhielt der Petent nur, wenn er katholisch war, einen guten Leumund vorzuweisen hatte, sich der Annahme als Bürger in einer Gemeinde des Kantons vorläufig versichert und die entsprechenden Bedingungen dem Kleinen zu Handen des Grossen Rates vorgelegt hatte, endlich sich über die von der betreffenden Gemeinde geforderte minimale Vermögenssumme ausgewiesen hatte. Zusätzlich hatte der Nichtkantonsbürger noch einen vom Grossen Rat festgesetzten Beitrag an die Staatskasse zu entrichten.

Das "Gesetz über den Zustand der eingetheilten heimathlosen Personen" vom 20. April 1834¹⁶² bestätigte im wesentlichen die - schon in der Mediationszeit festgesetzte - Rechtsstellung dieser Personen. Wie bis anhin besaßen sie ein beschränktes Ortsbürgerrecht, das ihnen den Anspruch auf Duldung und auf Unterstützung im Verarmungsfall vermittelte, aber nichts weiter, insbesondere kein Aktivbürgerrecht. Jeder Eingeteilte hatte das Recht, in der betreffenden Gemeinde das volle Ortsbürgerrecht zu erwerben, er hatte lediglich die übliche Einkaufssumme zu entrichten und sich über ein Vermögen von 400 Franken auszuweisen.

Die Kantonsverfassung von 1841 bestätigte, dass das "Ortsbürgerrecht ... die Grundlage des Kantonsbürgerrechts" bildete.¹⁶³

¹⁶² GS 6, Band 3, S. 161 ff.

¹⁶³ § 22 (GS 6, Band 6, S. 196).

Mit dem Satz "Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger" schuf die Bundesverfassung von 1848 erstmals seit der Helvetik wieder ein Schweizerbürgerrecht.¹⁶⁴

Die Kantonsverfassung von 1843 bestimmte, dass niemand das Kantonsbürgerrecht erlangen konnte, wenn er nicht wenigstens drei Jahre im Kanton gewohnt hatte.¹⁶⁵

Durch Dekret vom 12. Mai 1852¹⁶⁶ wurde das "Gesetz über den Zustand der eingetheilten heimatlosen Personen" vom 20. April 1834 aufgehoben, weil es mit dem "Bundesgesetze betreffend die Heimatlosigkeit" vom 3. Dezember 1850 unvereinbar war. Die Eingeteilten erhielten damit das volle Ortsbürgerrecht.

Die Kantonsverfassung von 1875¹⁶⁷ benachteiligte Kantonsbürger, die das Bürgerrecht einer anderen Gemeinde des Kantons erwerben wollten, gegenüber den Nichtkantonsbürgern, die das Kantonsbürgerrecht erwerben wollten, insofern, als sie für die letzteren nur vorausgegangenen mindestens dreijährigen Wohnsitz im Kanton, für die Kantonsbürger hingegen vorausgegangenen mindestens dreijährigen Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde forderte. Dem Kantonsfremden war es damit möglich, sich nach dem billigsten Bürgerrecht umzusehen, möglicherweise in einer Gemeinde, in der er niemals gewohnt hatte.¹⁶⁸

Um diesen - und anderen - Uebelständen abzuhelpfen, wurde, nach zahlreichen ergebnislosen Vorstössen,¹⁶⁹ endlich am 29. Dezember 1922 ein neues Bürgerrechtsgesetz erlassen,¹⁷⁰ das im wesentlichen heute noch gilt. Hauptmerkmale des neuen Gesetzes waren die Beseitigung des Sonderrechts der Stadt Luzern und der Munizipalorte,¹⁷¹ sowie der unentgeltliche Erwerb des Gemeindebürgerrechts durch Schweizerbürger nach fünfzehnjährigem Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde.

In seiner Botschaft vom 4. März 1922 an den Grossen Rat hielt der Regierungsrat unter anderem fest:¹⁷² Nur 5,8% der Einwohner Luzerns seien im Jahre 1910 noch Stadt-

¹⁶⁴ Art. 42 der Bundesverfassung von 1848. Zu seiner Entstehungsgeschichte siehe Rappard, Bundesverfassung, S. 200 ff.

¹⁶⁵ St.V. 1848, § 23 (GS, Band 1, S. 15).

¹⁶⁶ "Dekret über Aufhebung des Gesetzes betreffend den Zustand der Eingetheilten im Kanton Luzern", GS, Band 2, S. 257 f.

¹⁶⁷ §§ 21 f. (GS, Band 6, S. 83).

¹⁶⁸ Vgl. hiezu Verh. GR, 1922, S. 26 (März 1922).

¹⁶⁹ Siehe hiezu a.a.O., S. 21 ff.

¹⁷⁰ GS, Band 10, S. 487 ff.

¹⁷¹ Bis zum Erlass des neuen Bürgerrechtsgesetzes kostete das Bürgerrecht in den luzernischen Gemeinden: in Luzern 800 alte Franken (Fr. 11+2.36 neue Währung); in Sursee und Willisau die Hälfte; in Sempach und Münster Fr. 80.-- (114.29); in allen Landgemeinden Fr. 32.-- (45.71). Verh. GR, 1922, S. 26 f.

¹⁷² A.a.O., S. 25 ff.

bürger gewesen. Die Entwicklung des Wirtschaftslebens habe dazu geführt, dass Heimat und Wohnort der Bürger auseinanderfielen. Das neue Bürgerrechtsgesetz solle dem sesshaften Niedergelassenen ermöglichen, seine Heimat am Wohnort zu finden. Man dürfe dafür vom einzelnen nicht Opfer verlangen, die für ihn unerschwinglich seien.

Durch das neue Bürgerrechtsgesetz wurde der Erwerb des Bürgerrechts durch Abstammung oder Heirat nicht berührt. Neu hingegen war der Erwerb des Bürgerrechts durch "Ersitzung": Nach zwanzigjährigem ununterbrochenem Wohnsitz in einer Gemeinde wurde ein Kantonsbürger, seine Ehefrau, seine minderjährigen Kinder, sowie seine in der Gemeinde wohnhaften volljährigen Kinder von Gesetzes wegen unentgeltlich Bürger der Wohngemeinde. Schon nach fünfzehnjährigem ununterbrochenem Wohnsitz in einer Gemeinde musste einem Schweizerbürger das Bürgerrecht auf Verlangen unentgeltlich erteilt werden. Für die frühere Erwerbung des Bürgerrechts war wenigstens dreijähriger, für Ausländer wenigstens fünfjähriger Wohnsitz erforderlich; diesfalls war eine Einkaufssumme zu entrichten, die für Schweizer 100 - 500 Franken, für Ausländer (mit gewissen Ausnahmen) bis 3'000 Franken betrug. Durch die Gesetzesnovellen von 1937¹⁷³ und 1954¹⁷⁴ wurde die maximale Einkaufssumme für Ausländer zunächst auf 5'000, dann auf 10'000 Franken erhöht. Das Kantonsbürgerrecht erteilte der Grosse Rat aufgrund des von einer Gemeinde zugesicherten Gemeindebürgerrechts. Auch für das Kantonsbürgerrecht war eine Einkaufssumme von 100 - 500 Franken zu entrichten, jedoch nur, wenn das Gemeindebürgerrecht nicht unentgeltlich erteilt worden war.

Das Bürgerrecht erlöschte aus zivilrechtlichen Gründen und durch Entlassung gestützt auf den Verzicht. Verschiedene Vorschriften garantierten, dass die Entlassung aus dem Bürgerrecht nur gewährt wurde, wenn der Gesuchsteller dadurch nicht heimatlos wurde.

Infolge des neuen Bürgerrechtsgesetzes nahm die Zahl der Stadtbürger sprunghaft zu. Es trat im Grunde wieder derjenige Zustand ein, der letztmals im frühen 15. Jahrhundert geherrscht hatte:¹⁷⁵ Das Stadtbürgerrecht war überaus leicht zu erwerben. Während aber in der älteren Zeit die Stadt jeden Zuzüger, den doch auch bedeutende Vorteile erwarteten, so bereitwillig aufnahm, weil er ihre Wehrkraft erhöhte, hat heute das ebenso leicht erworbene Stadtbürgerrecht gegenüber irgendeinem anderen Gemeindebürgerrecht kaum noch Vor- oder Nachteile. Dies besonders, seitdem das am

¹⁷³ "Gesetz betreffend Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. Dezember 1922 (vom 1. Dezember 1937)", GS, Band 12, S. 150 f.

¹⁷⁴ "Gesetz über die Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. Dezember 1922/ 1. Dezember 1937 (vom 9. März 1954)", GS, Band 15, S. 6 f.

¹⁷⁵ Vgl. vorn (Ancien Régime), Note 6.

28. Juli 1923 in Kraft getretene Konkordat¹⁷⁶ und neuerdings der revidierte Art. 48 der Bundesverfassung das Prinzip der wohnörtlichen Unterstützung im Verarmungsfall verwirklicht haben.

E. Verhältnis zum Staat

Seit 1831 gilt für alle Gemeinden des Kantons Luzern der Grundsatz, dass sie ihre Angelegenheiten in den Schranken der Verfassung und der Gesetze selbständig besorgen. Der Kantonsregierung steht die Oberaufsicht über die Geschäftsführung der Gemeinden zu, die Sorge für die Erhaltung des Gemeindegutes und der Rekursentscheid über Beschlüsse der Gemeinden und ihrer Behörden.¹⁷⁷ Daran hat sich bis heute nichts Grundsätzliches geändert, auch wenn die Terminologie einem gewissen Wandel unterworfen war.

Seit der frühen Regeneration auch sind die Gemeinden grundsätzlich befugt, sich durch Gemeindeordnungen eine Sonderorganisation zu geben.¹⁷⁸ In neuester Zeit haben, neben Luzern, mehrere andere Einwohnergemeinden, vorab solche, die durch das Anwachsen der Bevölkerung städtischen Charakter angenommen haben, von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.¹⁷⁹ Früher bedurften diese Gemeindeordnungen stets der Genehmigung des Grossen Rates. Heute ist diese Genehmigung nur erforderlich, wenn durch die GO die Rechte der Stimmberechtigten eingeschränkt werden;¹⁸⁰ andere Gemeindeordnungen

¹⁷⁶ "Konkordat betreffend die wohnörtliche Unterstützung", GS, Band 10, S. 522 ff.; siehe auch "Armen-Gesetz (vom 1. Oktober 1935)", GS, Band 11, S. 542 ff.

¹⁷⁷ Vgl. OG 1831, §§ 14, 16 (GS 6, Band 1, S. 137 f.); "Gesetz über die Organisation und Verrichtungen des Gemeinderaths und die Verrichtungen des Gemeinde-Ammanns" vom 5. August 1831, § 16 (a.a.O., S. 171); St.V. 1841, § 81 (GS 7, Band 2, S. 31); OG 1842, §§ 189, 208 ff., 233, 240 (a.a.O., S. 144 ff.); St.V. 1848, § 84 (GS, Band 1, S. 32); OG 1853, §§ 232, 99 ff. (GS, Band 2, S. 351 f., 300 ff.); St.V. 1863, § 88 (GS, Band 4, S. 95); OG 1866, §§ 241 (a.a.O., S. 507), 108 ff. (a.a.O., S. 452 ff.); St.V. 1875, § 87 (GS, Band 6, S. 103 f.); diese heute noch geltende Verfassungsbestimmung wurde am 28. Juni 1976 unwesentlich geändert (GS, 1976, S. 252); OG 1899, §§ 168, 65 ff. (GS, Band 8, S. 127 f., 88 ff.); Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962, §§ 84 ff. (GS, Band 16, S. 301 ff.), teilweise revidiert durch das "Gesetz über Aufgabenbereich und Organisation der Departemente (Departementgesetz)" vom 30. März 1971 (GS, Band 18, S. 66) und das "Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege" vom 3. Juli 1972 (GS, Band 18, S. 281).

¹⁷⁸ Siehe z.B. OG 1831, § 13 (GS 6, Band 1, S. 137); "Gemeindegesetz, Aenderung vom 24. Januar 1978", §§ 61 - 63 (GS, 1978, S. 18 f.).

¹⁷⁹ Horw 1971 (GS, Band 13, S. 37); Kriens 1974 (a.a.O., S. 612); Emmen und Littau 1975 (GS, 1975, S. 51).

¹⁸⁰ Das ist freilich regelmässig der Fall, geht es doch beim Erlass von Gemeindeordnungen in grossen Gemeinden vorab darum, durch Uebertragung von Befugnissen der Stimmberechtigten an ein Gemeindeparlament den Geschäftsgang zu vereinfachen.

genehmigt der Regierungsrat.¹⁸¹

Gemäss OG 1831 § 13 hatte eine GO "dem Geiste und den Grundsätzen der Kantonsverfassung" zu entsprechen. Heute konkretisiert das Gemeindegesetz¹⁸² im wesentlichen, dass eine GO von der im Gemeindegesetz festgelegten allgemeinen Organisation der Gemeinden abweichen darf, wenn die Grundsätze eines rechtsstaatlich-demokratischen Gemeinwesens gewahrt bleiben. Von anderen kantonalen Vorschriften darf die Sonderorganisation abweichen, soweit Abweichungen vorbehalten sind. Die Befugnisse der Stimmberechtigten dürfen nur eingeschränkt werden, soweit sie an ein Gemeindeparlament übertragen sind, dessen Mitgliederzahl den Verhältnissen der Gemeinde angemessen ist und dessen Mitglieder im Verhältniswahlverfahren gewählt werden. Das Gesetz enthält einen Katalog von Befugnissen, die den Stimmberechtigten nicht entzogen werden dürfen. Dazu gehören: Wahl der Mitglieder der Gemeindebehörde, Aenderung der GO, mindestens fakultatives Referendum bei Beschlüssen des Gemeindeparlaments betreffend Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses, Erlass von Rechtssätzen (ausgenommen Verordnungen) und andere Geschäfte, wenn ihr finanzieller Wert eine den Verhältnissen der Gemeinde angemessene Grenze übersteigt, endlich das Initiativrecht.

Die Gemeinden besitzen also die Befugnis zum Erlass kommunalen Verfassungsrechts, das Kernstück der Gemeindeautonomie, ebenso die Befugnis zum Erlass kommunalen Rechts niedrigerer Stufe und das prinzipielle Selbstverwaltungsrecht. Faktisch allerdings ist der Freiraum der Gemeinden durch Sachzwänge und das derogierende Recht vorab des Kantons fast ausschliesslich auf untergeordnete organisatorische Fragen eingengt;^{182a} darüber hinaus beschränkt er sich im Grunde auf die Möglichkeit, zwischen die Stimmberechtigten und den Gemeinderat ein Parlament zu setzen oder nicht.

Einen gewissen Rechtsschutz hat die Gemeindeautonomie durch die Rechtssprechung des Schweizerischen Bundesgerichtes erhalten. Da dieses aber föderalistisch den Inhalt der Gemeindeautonomie nach dem betreffenden kantonalen Recht bestimmt, hat es der Gesetzgeber, juristisch betrachtet, in der Hand, den Bereich der "relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit"¹⁸³ der Gemeinde beliebig zu verkleinern. Eine Schranke bildet, nach Ansicht des Bundesgerichtes, lediglich die Kantonsverfassung. Diese enthält zwar eine Autonomiegarantie (§ 37 Abs. 1), ist aber vage und verweist zudem auf die gesetzlichen Schranken der Gemeindeautonomie zurück. So bietet die staatsrechtliche Beschwerde der Gemeinde an das Bundesgericht wegen Verletzung ihrer Au-

¹⁸¹ "Gemeindegesetz, Aenderung vom 24. Januar 1978", § 61 (GS. 1978, S. 18).

¹⁸² Wie Note 181, §§ 62 f.

^{182a} Ein Vorbehalt ist im Hinblick auf das Steuerrecht angebracht.

¹⁸³ So die bundesgerichtliche Formel: Die Gemeinde ist autonom, soweit sie in einem bestimmten Bereich über eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit verfügt (siehe z.B. BGE 93 I 160).

tonomie recht eigentlich nur Schutz gegen die kantonale Exekutive, nicht aber die Legislative. Glücklicherweise ist dennoch ein völliges Aufgehen der Gemeindeautonomie in der Staatshoheit aus politischen Gründen nicht zu erwarten.

Nicht zufällig war in diesem letzten Abschnitt fast nur von den Gemeinden des Kantons Luzern die Rede, nicht mehr von der Stadt Luzern. Denn das Hauptmerkmal des Rechts der Stadtgemeinde Luzern seit 1831, und vor allem seit Erlass des neuen Bürgerrechtsgesetzes, ist das fehlende Sonderrecht gegenüber den übrigen Gemeinden. Eine gewisse Sonderstellung freilich ist Luzern auch in Zukunft gewiss, nicht nur wegen der stets sichtbaren Stadtpolizei. Denn die Stadt Luzern ist, wie es Art. 1 Abs. 1 der GO von 1971 zum Ausdruck bringt, nicht nur eine Einwohnergemeinde des Kantons Luzern, sondern vor allem sein Hauptort.

Zusammenfassung

Betrachten wir zunächst die Gemeindeversammlungen. - Am Ende des Ancien Régime besuchten Bürger und Hintersässen die "Gemeinde", welche jedoch keine politische Bedeutung hatte. Politisch aktiv waren allein die Patrizier; sie bildeten den regimentsfähigen Teil der Bürgerschaft. Dass dennoch die Bürgerschaft de jure über "Reservatrechte" verfügte, auch wenn diese de facto nicht aktuell wurden, erwies sich vor allem zu Beginn der Restaurationszeit als bedeutsam, da die Stadtbürgerschaft behauptete, das Staatsruder wieder in die Hand zu nehmen, "eingedenk des Rechts, das Regiment zu führen, welches ihr Jahrhunderte hindurch zugestanden hatte." Tatsächlich wurde die Bürgerschaft, nachdem das Patriziat 1798 abdiziert hatte, zu einer Art "Pseudopatriziat" (v. Segesser), währenddem das eigentliche Patriziat als Stand sich im Revolutionsjahr auflöste. Zur Zeit der Helvetik blieben von den politischen Gemeindeversammlungen, die nun grundsätzlich allen Stadteinwohnern, die gewisse Bedingungen erfüllten, offenstanden, die Urversammlungen fast bedeutungslos. Wichtiger waren die Munizipalgemeindeversammlungen, nicht nur im Hinblick auf ihre Bedeutung während ihres kurzen Daseins zur Zeit der Helvetik, sondern vor allem, weil sie den Einwohnergemeindeversammlungen seit der Regeneration zum Vorbild dienten. Ueber die Helvetik hinaus konnten sich die Anteilhabergemeindeversammlungen halten, zu denen nur die alten Bürger Zutrittsberechtigt waren, nicht hingegen die Hintersässen. Man gestand diesen zwar zu, dass sie ein Heimatrecht in der Stadt besässen; da sie sich aber nur in die Armengüter, nicht in die Korporationsgüter eingekauft hatten, hielt man ihren Ausschluss von den Anteilhabergemeindeversammlungen für gerechtfertigt. Als zu Beginn der Mediationszeit die Munizipalgemeindeversammlungen dahinfielen und als Versammlungen einer Körperschaft lediglich die Anteilhabergemeindeversammlungen (jetzt meist Bürgergemeindeversammlungen oder Genossbürgergemeinden genannt) zurückliessen, verschlechterte sich die Rechtsstellung der nichtbürgerlichen Stadteinwohner, und damit auch der Hintersässen, im politischen Bereich insofern, als sie nicht mehr an den Munizipalgemeindeversammlungen teilnehmen konnten, nur noch an den Versammlungen zur Wahl der Grossräte und der Gemeinderichter. Immerhin gewährte man den Hintersässen das Recht, zu einem günstigeren Preis das volle Stadtbürgerrecht zu erwerben, als die übrigen nichtbürgerlichen Stadteinwohner. Mit dem Durchbruch des Bürgerprinzips zu Beginn der Restaurationszeit verschlechterte sich die Rechtsstellung der nichtbürgerlichen

Stadteinwohner im politischen Bereich noch mehr, waren doch jetzt nur Stadtbürger zur Wahl der Grossräte, Bezirksrichter und Gemeindebeamten berechtigt. Mit dem Durchbruch des Einwohnerprinzips zu Beginn der Regenerationszeit trat für die nichtbürgerlichen Stadteinwohner, mit Ausnahme der Hintersässen, in etwa wieder der helvetischen Zustand ein, indem jetzt grundsätzlich alle Einwohner Zutritt zur politischen Gemeindeversammlung (Einwohnergemeindeversammlung) hatten. Das Heimatrecht der Hintersässen fand seine Entsprechung in der Berechtigung, an den Versammlungen der in dieser Form neuen Ortsbürgergemeinde teilzunehmen, während die ehemaligen vollberechtigten Bürger in der Korporationsgemeindeversammlung unter sich blieben. Im frühen 20. Jahrhundert wichen die Einwohnergemeindeversammlungen der Urnenabstimmung.

Wenden wir uns den Gemeinderäten zu. - Während im Ancien Régime Staats- und Stadtverwaltung personell zusammenfielen, ging zur Zeit der Helvetik die Staatsverwaltung an den Zentralstaat über; die Stadtverwaltung teilten sich Munizipalität und Gemeindekammer (Gemeindeverwaltung). Abgelöst wurde die Munizipalität in der Mediationszeit teilweise vom Gemeindegericht, die Gemeindeverwaltung hingegen (später "Verwaltungsrat" genannt) blieb bestehen. In der Restaurationszeit war der Verwaltungsrat die einzige Stadtbehörde. Dies änderte sich zu Beginn der Regenerationszeit, als mit dem engeren Stadtrat der Einwohnergemeinde eine der helvetischen Munizipalität ähnliche Institution geschaffen wurde. Die Ortsbürgergemeinde erhielt einen Ortsbürgerrat, die Korporationsgemeinde eine Korporationsgutsverwaltung. Diese drei Behörden blieben seither im wesentlichen unverändert.

Die städtischen Aufgaben oblagen zur Zeit des Ancien Régime der einheitlichen stadtstaatlichen Regierung, weshalb hier auf eine Untersuchung verzichtet wurde. Mit dem helvetischen Gemeindedualismus fand erstmals eine Aufgabenverteilung statt, wobei der Munizipalgemeinde vorwiegend ortspolizeiliche Aufgaben sowie staatliche Auftragsangelegenheiten, der Anteilhabergemeinde hingegen Armenpflege, Güterverwaltung und Erteilung des Gemeindebürgerrechts zugewiesen wurden. Diese Aufgaben der Anteilhabergemeinde (Bürgergemeinde) blieben in der Mediationszeit im wesentlichen gleich, die Aufgaben der Munizipalgemeinde hingegen gingen zum grössten Teil an das Gemeindegericht über. Als besonders problematisch erwies sich schon in dieser Zeit der polizeiliche Wachtdienst, verlangte doch die Kantonsregierung an ihrem Sitz in der Hauptstadt eine starke Polizeipräsenz, währenddem die Stadtbehörden sich nicht über Gebühr in Auslagen stürzen wollten. Auch die Verwaltung der Gemeindegüter durch die Bürgergemeinde gab Anlass zu staatlicher Intervention, verwaltete die Bürgergemeinde doch die ihr in der helvetischen Sönderungskonvention zugewiesenen Dotationsgüter, wie wenn diese ihr Privateigentum wären, obwohl die kantonalen Gesetze die gesamten Gemeindegüter in Polizei-, Armen- und Korporationsgüter schieden. In der Restaurationszeit

wurde die schon gegen Ende der Mediationszeit vorbereitete Trennung der Gemeindegüter im Sinne der kantonalen Gesetze vollzogen. Die Verwaltung blieb aber ungetrennt, wie in dieser Zeit überhaupt alle städtischen Aufgaben vom Verwaltungsrat der Stadt Luzern besorgt wurden. Dennoch erleichterte natürlich die schon vorgenommene Trennung der Gemeindegüter die zu Beginn der Regenerationszeit vorgenommene Schaffung von drei Gemeinden. Der Einwohnergemeinde wurden hauptsächlich die Aufgaben der helvetischen Munizipalgemeinde überbunden, der Ortsbürgergemeinde diejenigen der helvetischen Anteilhabergemeinde. Der Korporationsgemeinde schliesslich oblag die Verwaltung der ihr durch die zweite Sönderung (die Trennung der verschiedenen Gemeindegüter) als Korporationsgüter zugewiesenen Güter. An diesem Zustand hat sich seither nichts Grundsätzliches geändert.

Zur Zeit des Ancien Régime entsprach das Stadtbürgerrecht im wesentlichen dem späteren Genossbürgerrecht, beinhaltete also insbesondere den Anspruch auf den Bürgergenuss und auf Unterstützung im Verarmungsfall. Mit dem Bürgerrecht direkt nichts gemein hatte die Regimentsfähigkeit, welche politische Rechte vermittelte, also gleichsam das "Aktivbürgerrecht" des Ancien Régime darstellte. Ein Bürgerrecht zweiter Klasse besaßen die Hintersassen; es vermittelte lediglich den Anspruch auf Unterstützung im Verarmungsfall. Ein Staatsbürgerrecht existierte im Ancien Régime nicht. Dies änderte die Helvetik, indem sie grundsätzlich allen Einwohnern das helvetische Staatsbürgerrecht verlieh. Das alte Stadtbürgerrecht blieb aber davon unberührt, die Dreiteilung der Stadteinwohnerschaft in Bürger, Hintersassen und bürgerrechtslose Beisassen blieb bestehen, auch in der Mediations- und der Restaurationszeit. Die Mediationszeit schuf das Kantonsbürgerrecht. Die städtische Bürgerrechtsordnung von 1804 (die nie von der Regierung genehmigt wurde, aber dennoch faktisch galt) ermöglichte Kantons- und Nichtkantonsbürgern den Erwerb des Stadtbürgerrechts zu schweren Bedingungen, die in der neuen städtischen Bürgerrechtsordnung von 1818 grösstenteils beibehalten wurden. Erst das Bürgerrechtsgesetz von 1820 - das erste kantonale Gesetz, das auf das Stadtbürgerrecht Anwendung fand - setzte die hohen Einkaufssummen etwas herab, ebenso das kantonale Bürgerrechtsgesetz von 1832. Immer noch blieb aber das Stadtbürgerrecht viel teurer als das Bürgerrecht einer Landgemeinde, ein Zustand, der erst durch das heute noch geltende Bürgerrechtsgesetz von 1922 beseitigt wurde. Seit 1831 bedeutet "Stadtbürgerrecht" nicht mehr das gleiche wie früher, erteilt doch seitdem die damals neu geschaffene Ortsbürgergemeinde nur

das Ortsbürgerrecht (ohne Korporationsbürgerrecht), währenddem die Bürgergemeinde früherer Epochen stets zugleich das Genossbürgerrecht (Korporationsbürgerrecht) erteilte. Infolgedessen verschwand zu Beginn der Regenerationszeit die Bezeichnung "Hintersässen"; die ehemaligen Hintersässen wurden, zusammen mit den alten "Bürgern", zu Ortsbürgern, die alten Bürger zu Korporationsbürgern. Die Bundesverfassung von 1848 rief das helvetische Bürgerrecht (Schweizerbürgerrecht) wieder ins Leben.

Erstmals mit der Schaffung des helvetischen Zentralstaates wurde es sinnvoll, von einem Verhältnis der Stadtgemeinde Luzern zum Staat zu sprechen. Von der ehemaligen städtischen Souveränität blieb eine Gemeindeautonomie mit der dazugehörigen Staatsaufsicht übrig, die sich von der heutigen nicht grundsätzlich unterschied. De facto nahm die Anteilhabergemeinde ihre Autonomie in höherem Grade wahr als die Munizipalgemeinde, erliess jene doch - praeter legem - eine von den helvetischen Gemeindegesetzen abweichende Gemeindeordnung. Diese Sonderordnung blieb nach dem Verschwinden der Munizipalgemeinde zu Beginn der Mediationszeit im wesentlichen bestehen, doch wurde nun die Möglichkeit der Gemeinden zum Erlass von Gemeindeordnungen in den kantonalen Organisationsgesetzen vorgesehen. Faktisch wurde die Gemeindeautonomie durch das schlechte Verhältnis der Stadt zum Kanton beschnitten. Wie sehr sich dieses Verhältnis mit Beginn der Restaurationszeit zum Guten wandte, zeigt schon die Tatsache, dass bereits im Jahre 1814 das von der Mediationsregierung zurückgewiesene "Reglement für die Bürgergemeinde der Stadt Luzern" von der Restaurationsregierung ohne nennenswerte Aenderungen ratifiziert wurde. Seit der frühen Regeneration gilt für alle Gemeinden des Kantons der Grundsatz, dass sie in den Schranken des staatlichen Rechts autonom sind und unter der Aufsicht der Kantonsregierung stehen.

P. L. Schuchel



Lebenslauf

Ich wurde am 5. Juni 1955 in Luzern geboren. Nach der Absolvierung einer dortigen Primarschule besuchte ich die Kantonsschule Luzern, die mich im Januar 1974 zur Maturität Typus B führte. Gleich anschliessend immatrikulierte ich mich an der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, wo ich im Juli 1978 die juristischen Lizentiatsprüfungen bestand. Bei der Wahl des Dissertationsthemas war die Liebe zu meiner Vaterstadt Luzern mitbestimmend, aber auch die Liebe zur Rechts- und Verfassungsgeschichte, gefördert durch den Besuch von Lehrveranstaltungen der Zürcher Professoren Karl Siegfried Bader, Clausdieter Schott, Claudio Soliva und Ulrich Häfelin. Im Februar 1981 wurde ich in Zürich zum Doktor der Rechtswissenschaft promoviert.

Patrick Lötscher

The following table shows the results of the survey conducted in 1998. The data is presented in a tabular format, with columns for the year, the number of respondents, and the percentage of respondents who answered 'Yes' to the question 'Do you support the proposed changes to the law?' The data is as follows:

Year	Number of Respondents	Percentage of 'Yes' Answers
1998	1000	75%
1999	1200	80%
2000	1500	85%
2001	1800	90%
2002	2000	92%
2003	2200	95%
2004	2500	98%
2005	2800	100%

